

METODOLOGJIA PËR VLERËSIMIN E HAPËSIRAVE PËR KORRUPSION NË LEGJISLACIONIN SHQIPTAR

IDRA, 2016

Viti i Publikimit - 2016

© Instituti për Kërkime dhe Alternativa Zhvillimi - IDRA

SHËNIM

Hartimi i kësaj metodologjie u mundësua nga Ambasada e Mbretërisë së Hollandës në Shqipëri. Metodologjia u përgatit nga Instituti për Kërkime dhe Alternativa Zhvillimi (IDRA), në kuadër të Projektit të mbi “Vlerësimin e Hapësirave për Korrupsion në Legjislacionin Shqiptar”.

Instituti për Kërkime dhe Alternativa Zhvillimi (IDRA)

IDRA është një think tank jo-fitimprurës, jo-qeveritar, dhe i pavarur, i themeluar nga një grup ekspertësh në vitin 2000. Si një institut i politikave publike, IDRA promovon vlerat e lirisë dhe demokracisë, vlerat e ekonomisë së tregut dhe shoqërisë civile, duke i shërbyer vazhdimisht demokratizimit të shoqërisë shqiptare dhe procesit të integritetit në Bashkimin Europian.

IDRA përfaqëson një kombinim strategjik të hulumtimit dhe të një think tank-u të orientuar drejt edukimit.



Kingdom of the Netherlands



Përmbajtja

1.	Fenomeni i Korrupsionit në Shqipëri	3
1.1	Risqet në procesin e Hartimit të Legjislacionit: Vlerësimi i Hapësirave për Korrupsion.....	4
2.	PROÇESI I HARTIMIT TË LEGJISLACIONIT NË SHQIPËRI	6
2.1	Baza Ligjore Per Hartimin E Legjislacionit	6
2.2	Llojet E Akteve.....	7
2.3	Nisma Per Projektaktin	7
2.4	Përgatitja E Projektaktit	8
2.5	Dhënia E Mendimeve Për Projektaktin	11
2.6	Paraqitja E Projektakteve Për Shqyrtim Në Këshillin E Ministrave	15
2.6.1	Rendi i Ditës	16
2.6.2	Diskutimi i Projektakteve në Mbledhjen e Keshillit Të Ministrave	16
2.6.3	Botimi dhe Shpërndarja e Akteve	17
2.7	PROÇEDURA LIGJVESE SIPAS RREGULLORES SE KUVENDIT TE SHQIPERISE	17
2.7.1	Futja e projektligjit ne programin e Kuvendit	18
2.7.2	Dërgimi i projektligjit në komisionin përgjegjës	19
2.7.3	Shqyrtimi në seancë plenare.....	20
2.7.4	Hyrja ne fuqi.....	22
2.7.5	Procedura e përsheptuar e shqyrtimit të projektligjeve	23
2.7.6	Fazat e Hartimit Të Legjislacionit	23
3.	METODOLOGJIA PËR VLERËSIMIN E HAPËSIRAVE PËR KORRUPSION.....	26
3.1	Qëllimi i metodologjisë	26
3.2	Aplikimi i metodologjisë.....	26
4.	ANALIZA E DETAJUAR E RISQVE PËR HAPËSIRA KORRUPTIVE NË NJË AKT-LIGJOR.....	28
I.	Koherenca E Draftit Dhe Pajtueshmëria Me Akte Të Tjerë Ligjorë	28
II.	Mënyra E Ushtrimit Të Autoritetit Publik	32
III.	Justifikimi, Interesi Publik Dhe Mënyra E Ushtrimit Të Të Drejtave Dhe Detyrimeve	36
IV.	Transparenca Dhe Aksesit Në Informacion	41
V.	Llogaridhënia Dhe Përgjegjësia.....	41
VI.	Mekanizmat e Kontrollit	42
	SHËMBUJ PËR RISQET E HAPËSIRAVE KORRUPTIVE NË LEGJISLACION.....	46

1. Fenomeni i Korrupsionit në Shqipëri

Sipas Transparency International, korrupsioni në Shqipëri në sektorin publik mbetet një nga sfidat kryesore të vendit, sidomos në fusha si partitë politike, shëndetësinë si dhe sistemin e drejtësisë. Pagat e ulëta, pranimi i rryshfetit si një fenomen social, si dhe lidhjet e ngushta sociale e bëjnë të vështirë luftën kundër këtij fenomeni sidomos mes oficeverëve të policisë, gjykatësve dhe doganierëve. Në 2009, Shqipëria aplikoi për anëtarësim në Bashkimin Europian, por sipas vlerësimit të Komisionit, megjithëse nënvizohej progresi i bërë, institucionet demokratike në Shqipëri nuk ishin efektive dhe të qëndrueshme, duke mos përmbushur standardet e kërkuara nga BE.¹

Në 2012, pavarësisht politikës së “Tolerancës Zero” të ndjekur nga Partia Demokratike në qeverisje, raporti i Transparency International e rendiste Shqipërinë si vendin më të korruptuar në Europë, si dhe një nga më të korruptuarit në botë. Shqipëria renditej e 116 nga 176 vende në listë, që përbënte një rënie nga vendi i 95 në 2011. Raporte të tjera ndërkombëtare gjithashtu tregojnë se pothuajse 1.3 miliardë dollar kanë lënë vendin nga 2005 deri në 2010. Megjithatë, gjërat janë përmirësuar ndjeshëm që nga ai moment. Në raportin e Transparency International mbi Indeksin e Perceptimit të Korrupsionit në 2015, Shqipëria renditet e 88-ta nga 168 vende, që përbën një përmirësim të ndjeshëm nga 2012. Kjo është një prove për faktin se qeveritë shqiptare kanë ndërmarrë masa për të luftuar fenomenin e korrupsionit gjatë kësaj periudhe.

Një sondazh i kryer nga IDRA mbi “Korrupsionin në Shqipëri: Perceptime dhe Përvoja” tregon gjithashtu se korrupsioni shihet si problem madhor në Shqipëri nga qytetarët. Gjetjet tregojnë se perceptimi i qytetarëve mbi korrupsionin në vend mbetet i lartë; pothuajse 89% e opinionit publik mendon se korrupsion është ose “I përhapur” ose “shumë I përhapur” mes zyrtarëve publik. Më shumë se gjysma e qytetarëve mendojnë se korrupsioni mes zyrtarëve publik ose është rritur (33%) ose ka mbetur i njëjtë (37%) krahasuar me tre vite më parë. Ashtu si gjetjet e 2010² qytetarët i shohin shumicën e Institucioneve si të korruptuar, duke shënuar mesatarisht 61 pikë nga 100 në një shkallë perceptimi të korrupsionit nga 0-100 ku 0= “shumë i ndershmë” dhe 100= “shumë i korruptuar”.

Korrupsioni në Shqipëri shfaqet në forma të ndryshme, që nga rryshfeti për zyrtarët publik, tek abuzimi me tenderat, privatizime të dyshimta, shpërblimi me kontrata publike, ngritja e monopoleve, zbatimi diskriminues i ligjeve dhe taksave, financimi i dyshimtë i partive politike, etj.³

Sipas një raporti tjetër mbi “Analizën e Sistemit të Drejtësisë”, i cili bazohej mbi perceptimit dhe dëshmive të qytetarëve, një prokuror apo gjykatës nevojitej të paguante një shumë prej 300 mijë eurosh për tu bërë pjesë e sistemit gjyqësor në Tiranë, si dhe 100 mijë euro për qytetet e tjera jashtë Shqipërisë.⁴

Pavarësisht problemeve, Shqipëria ka bërë progress në luftën ndaj korrupsionit; një strategji e re anti

¹ <http://www.pecob.eu/Corruption-Albania-biggest-challenge-integration-E-U>

² IDRA ka ndërmarrë 5 valë të anketimeve mbi “Korrupsionin: Perceptime dhe Përvoja” në Shqipëri (nga 2006 në 2010) të financuara nga USAID.

³ <http://www.againstcorruption.eu/uploads/norad/Albania.pdf>

⁴ <http://www.balkan.eu.com/alarmed-figures-corruption-albanian-justice-system/>

korupsion është miratuar së fundmi. Megjithatë, bazuar në raportin e 2015 e Komisionit European për Shqipërinë, duhen më shumë përpjekje, kryesisht për të ndërtuar një historik hetimesh, procesesh dhe dënimesh. Hetimet proactive, vlerësimi sistematik i risqeve si dhe bashkëpunimi ndër-institucionale mbeten gjithashtu për tu përmirësuar. Pavarësia e Institucioneve të përfshira në luftën kundër korupsionit mbetet gjithashtu për tu përmirësuar, për shkak se mbeten të ndjeshëm ndaj presionit dhe influencës politike.

Numri i hetimeve, proceseve dhe dënimeve për rastet e korupsionit në Shqipëri mbetet i kufizuar. Deri më sot, ka shumë pak raste të dënimit të zyrtarëve të lartë të përfshirë në afëra korruptive. Numri i dënimeve të dhëna për zyrtarë të nivelit të ulët dhe të lartë gjithsesi është rritur në mënyrë të vazhdueshme që nga 2010, megjithëse në total vijon të mbetet i ulët. Raste të përfshirjes së zyrtarëve të profilin të lartë (gjykatës, kryetarë bashkie, ish ministra, etj) në afëra korruptive ndonëse janë bërë publike nga media, ato nuk janë hetuar asnjëherë. ⁵

Reformat e qeverisë aktuale kanë në fokus përmirësimin e sistemit administrative, përf forcimin e sundimit të ligjit, dhe bërjen më të lehtë për publikun për të raportuar rastin e korupsionit. ⁶ Vitin e kaluar qeveria prezantoi para publikut një portal on line anti korupsion që i lejon qytetarët të raportojnë në mënyrë anonime rastet e praktikave korruptive. Portali përfshin 12 rastet kryesore, përfshirë policinë, shëndetësinë, dhe doganat. ⁷

Prej ditës që portalin e kësaj lloji i aksesueshmë nga publiku, më shumë se 6,840 raporte janë plotësuar nga qytetarët. Shumë prej tyre janë ankesa për shërbim të dobët, por rreth 777 raste lidhen drejtpërdrejt me akuzat për korupsion, nga të cilat 35 raporte u janë referuar prokurorëve.

Kjo skemë e prezantuar nga Ministria për Cështjet Venore dhe Anti-Korupsion, me mbështetjen e bankës Botërore u lançua në Mars 2015 dhe deri më tani ka pasur më shumë se 33,000 raporte, 20% e së cilave janë ndjekur nga institucionet përgjegjëse. ⁸

1.1 Risqet në procesin e Hartimit të Legjislacionit: Vlerësimi i Hapësirave për Korupsion

Legjislacioni i përgatitur nga institucionet shtetërore është një instrument kyç në përcaktimin e autoriteteve të tyre në marrëdhënie me politikat dhe qytetarët. Nëse procesi i hartimit të legjislacionit ka probleme, krijohen mundësitë për korupsion dhe abuzim me pushtetin. Një ligj i hartuar keq mund të jetë një përpjekje për të favorizuar interesat e veçanta ose, siç ndodh shpesh, rezultat i formulimit të paqartë/të vagullt që krijon hapësira për interpretim abuziv.

Për shëmbull, nëse një ligj i miratuar për regjistrimin e bizneseve e bën këtë procedurë të ndërlikuar dhe të çuditshme, apo nëse është i vagullt në mënyrën si është formuluar, qytetarët mund të vendosin të përdorin rryshfetin për të shpejtuar procedurat.

⁵ Raporti i Komisionit European për Shqipërinë 2015

⁶ <http://www.theguardian.com/global-development/2015/jun/26/albania-battle-against-corruption-organised-crime>

⁷ Ibid

⁸ Ibid

Për të adresuar këto probleme, prej disa vitesh po përdoret disiplina e vlerësimit të hapësirave për korrupsion në legjislacion (corruption proofing). Kjo praktikë, konsideron skenarët e ndryshëm kur risku për korrupsion është i qëllimshëm nga personi përgjegjës për hartimin e legjislacionit, por dhe rastet kur ky risk është i paqëllimshëm.⁹ Teknika e vlerësimit të korrupsionit synon kryesisht të mbyll hapësirat për korrupsion në legjislacionin e propozuar, duke pasur si qëllim parandalimin e veprimeve korruptive të cilat mund të jenë rezultat i hartimit të keq të legjislacionit. Praktika e vlerësimit të hapësirave për korrupsion synon gjithashtu përmirësimin e procesit të hartimit të legjislacionit.

Duke pasur parasysh rendësinë dhe efikasitetin e kësaj teknike (corruption proofing, qeveria shqiptare e ka përfshirë atë) në strategjinë e fundit anti-korrupsion (2015-2017). Praktika e “Corruption Proofing” është një disiplinë relativisht e re, dhe si rrjedhojë ka pak instrumenta dhe shëmbuj në rajon të cilat mund të përdorin si referenca. Megjithatë, disa shëmbuj suksesi të zbatimit të metodologjive për corruption proofing në vende të tjera, veçanërisht në rastin e Moldavisë, mund të shërbejnë si kornizë për ngritjen e një procesi të ngjashëm në Shqipëri.

Momentalisht, Shqipëria nuk ka një kornizë legjislative për të vlerësuar riskun e korrupsionit në legjislacionin e hartuar. Udhëzimet bazë për vlerësimin e hapësirave për korrupsion ëshët prezantuar nga Këshilli i Europës në bashkëpunim me Cristina Cojocar u në formën e një baze teknike për “Metodologjinë për Vlerësimin e Hapësirave për Korrupsion të Legjislacionit Shqiptar për Ligjvënësit Shqiptar”. Ky manual përcaktonte parimet bazë të metodologjisë që duhet të përdoret për vlerësimin e hapësirave për korrupsion në legjislacion, me synimin për të identifikuar hapësirat për veprime korruptive që vijnë si rrjedhojë e një procesi me mangësi të hartimit të ligjit. Për arsyet e renditura më sipër, metodologjia e detajuar në këtë dokument synon të vendosë bazat mbi të cilat këto mekanizma mund të ngrihen në të ardhmen.

Parimet bazë të metodologjisë mbi Vlerësimin e Hapësirave për Korrupsion janë si më poshtë:

Në parim, metodologjia e vlerësimit të hapësirave për korrupsion parashikon që ekspertët e përfshirë të kenë parasysh këto pyetje:

Cfarë duhet të ketë parasysh eksperti gjatë hartimit të raportit mbi vlerësimin e hapësirave për korrupsion:

- Koherenca e draftit dhe ndërverprimi i tij me legjislacionin tjetër
- Ngritja e autoriteteve të reja publike dhe përcaktimi i funksioneve të tyre;
- Ndryshimi i kompetencave të autoriteteve publike ekzistuese
- Justifikimi i zgjidhjeve të draftit “qëllimev të fshehura”
- Një vlerësim se kush do të përfitojë nga drafti dhe si;
- Një vlerësim se kush mund të dëmtohet nga drafti dhe si;
- Implikimi financiar i draftit

⁹ Vlerësimi i Ligjeve për Anti-Korrupsion (Corruption Proofing)

I. Vlerësimi i përgjithshëm

- Justifikimi i Draftit
 - Justifikimi i përgjithshëm i draftit (*a. autori, b. kategoria, c. qëllimi, d. mjaftueshmëria e arsytimit*)
 - Ekonomiko-financiar i draftit
 - Promovimi/dëmtimi i interesave private, interesi publik i munguar
- Vlerësimi i përputhshmërisë së draftit me Strategjinë e re Anti-Korrupsion
 - Përputhshmëria me standardet kombëtare/ndërkombëtare Anti-Korrupsion
 - Transparenca në vendimmarrje

II. Vlerësim i hollësishëm i draftit

- Diskrecion i tepruar i autoriteteve publike
- Vendosja dhe promovimi i interesave/përfitimeve që bien ndesh me interesin publik
- Dëmet ndaj interesit publik të cilat mund të vijnë si rezultat i zbatimit të aktit
- Formulim i vagullt gjuhësor
- Konflikti me ligjin
- Referenca të pasakta ligjore
- Kërkesa të ekzagjeruara për të zbatuar të drejtat
- Akses i kufizuar në informacion, mungesa e transparencës
- Mungesa apo pamjaftueshmëria e mekanizmave të kontrollit
- Përgjegjësi dhe sanksione të përcaktuara keq
- Analizë e detajuar e risqeve për korrupsion të përfshira në nenet e draftit

2. PROÇESI I HARTIMIT TË LEGJISLACIONIT NË SHQIPËRI

2.1 Baza Ligjore Per Hartimin E Legjislacionit

Aktualisht, procesi i hartimit të legjislacionit në Republikën e Shqipërisë bazohet në:

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Ligji Nr.9000 Dt.30.1.2003 “Për Organizimin dhe Funksionimin e KM”,
- Ligji 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”
- VKM Nr.584, Dt.28.08.2003, “Për miratimin e rregullores së KM”
- Vendimi,Nr. 828, Datë 7.10.2015 “Për Miratimin E Rregullave Të Krijimit Dhe Administrimit Të Regjistrimit Elektronik Për Njoftimet Dhe Konsultimet Publike”
- Rregullorja e Kuvendit të Shqipërisë e miratuar me vendimin 166, Dt 16.12.2014 (E azhurnuar)

2.2 Llojet e Akteve

Llojet e akteve sipas ligjit Nr. 9000, date 30.01.2003 “ Per organizimin dhe funksionimin e Keshillit te Ministrave”

Llojet e akteve te institucioneve te pushtetit ekzekutiv jane:

a) akti normativ, qe eshte akti qe nxjerr Keshilli i Ministrave ne zbatim te nenit 116

te Kushtetutes;

b) vendimi me karakter normativ, qe eshte akti nenligjor i Keshillit te Ministrave qe rregullon marrëdhënie te përcaktuara me ligj, duke vendosur rregulla te përgjithshme sjelljeje;

c) vendimi me karakter individual, qe eshte akti nenligjor i Keshillit te Ministrave, qe rregullon një marrëdhënie konkrete, ose qe u drejtohet një ose disa subjekteve, individualisht te përcaktuara, te se drejtës;

ç) udhëzimi, qe eshte akti nenligjor i Keshillit te Ministrave, i ministrit ose drejtuesit te institucionit qendror, ne varësi te Kryeministrit ose te ministrit, me karakter shpjegues, qe shtjellon me hollësi te gjitha urdhërimet e ligjit ose te vendimit te Keshillit te Ministrave;

d) urdhri, qe eshte akti nenligjor i Kryeministrit, i ministrit ose drejtuesit te institucionit qendror, ne varësi te Kryeministrit ose ministrit, qe ka karakter te brendshëm, qe mund te vendose rregulla sjelljeje, te përgjithshme, ose mund te rregulloje një marrëdhënie konkrete.

2.3 Nisma Per Projektaktin

Kryeministri dhe çdo ministër kanë të drejtën e propozimit të projektakteve për shqyrtim ne Këshillin e Ministrave. Ministrat e ushtrojnë këtë te drejte ne përputhje me fushat e veprimtarisë shtetërore qe kane ne kompetence, si dhe me përgjegjësitë qe burojnë nga strategjitë dhe dokumentet e tjera te miratuara për drejtimet kryesore te politikës se përgjithshme shtetërore. Kryeministri e ushtron këtë te drejte ne çdo rast, kryesisht ose kur kjo e drejte nuk është ushtruar nga ministri përkatës. Projektaktet qe përmbajnë normimin e drejtimeve kryesore te politikës se përgjithshme shtetërore propozohen për shqyrtim dhe miratim ne Këshillin e Ministrave nga Kryeministri. Sipas vlerësimit te tij, bashkepropozues te projektaktit mund te jene edhe një ose disa ministra te tjerë. Kur fusha e marrëdhënieve qe rregullon projektakti lidhet me veprimtari, te cilat janë ne kompetence te me shume se një ministri, nisma për propozimin e tij për shqyrtim ne mbledhjen e Keshillit te Ministrave, ushtrohet bashkërisht nga ministrat përkatës. Si rregull, brenda muajit dhjetor te çdo viti kalendarik dhe ne çdo rast, brenda afatit te caktuar nga Kryeministri, sipas fushës se veprimtarisë qe kane ne kompetence, ministrat i paraqesin Sekretarit te Përgjithshëm te Keshillit te Ministrave projektprogramin e hollësishëm te projektakteve qe

parashikojnë të propozojnë për shqyrtim në mbledhjen e Këshillit të Ministrave në vitin pasardhës. Projektprogrami duhet të koordinohet me Planin Kombëtar për Integrimin Evropian për ato projektakte, të cilat synojnë përafrim të legjislacionit shqiptar me *acquis* të Bashkimit Evropian. Projektprogrami i detajuar i projektakteve për çdo fushë veprimtarie duhet të jetë i ndarë në katërmujore dhe të përmbajë:

- a) listën e projektakteve që parashikohen të propozohen për shqyrtim në Këshillin e Ministrave,
- b) afatin e paraqitjes së tyre pranë Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave, me qëllim shqyrtimin në mbledhjen e Këshillit të Ministrave;
- c) relacion të hollësishëm me shpjegimet e nevojshme lidhur me arsyet kryesore për propozimin e projektaktit, çështjet me të rëndësishme që parashikohen të rregullohen prej tij, përputhshmërinë me programin politik të Këshillit të Ministrave, me programet kombëtare ose sektoriale të zhvillimit të vendit. Nëse një projektakt ka për qëllim zbatimin e Planit Kombëtar për Integrimin Evropian, relacioni duhet të përmbajë edhe një referencë të qartë për këtë.

Kryeministri bashkërendon procesin e përgatitjes së programit analitik të projektakteve dhe e propozon për miratim në mbledhjen e Këshillit të Ministrave.

Pas miratimit të programit analitik të projektakteve të Këshillit të Ministrave, sipas fushës së veprimtarisë që ka në kompetencë, ministri urdhëron miratimin e programit të hollësishëm të masave, afateve dhe strukturave përgjegjëse për zhvillimin e procesit legjislativ në tërësi dhe për çdo projektakt, raportimin për ecurinë e tyre deri në përfundimin e hartimit të projektaktit dhe paraqitjen e tij për shqyrtim në mbledhjen e Këshillit të Ministrave.

Ministri propozues ua dërgon projektaktin për mendim ministrive dhe institucioneve të interesuara, jo më vonë se 30 ditë përpara datës së përcaktuar në programin analitik të miratuar.

2.4 Përgatitja e Projektaktit

Përpara fillimit të procesit të hartimit të projektaktit, strukturat teknike në bashkërendim me strukturën juridike, bëjnë vlerësimin paraprak të nismës për propozimin e projektaktit ku përfshihen, ndërmjet të tjerave, shpjegime lidhur me:

- a) qëllimin e projektaktit dhe objektivat që synohen të arrihen;
- b) përputhshmërinë me programin politik dhe me programin analitik të projektakteve të Këshillit të Ministrave, Planin Kombëtar për Integrimin Evropian si dhe me strategjitë e programet e miratuara mbi drejtimit kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore;
- c) pajtueshmërinë me Kushtetutën dhe me legjislacionin në fuqi;

ç) parashikimet dhe masat, qe kane te bëjnë me zbatueshmërinë e projektaktit;

d) shpenzimet buxhetore dhe efektet financiare te pritshme;

Në rastin kur parashikohen projektakte të propozuara në zbatim të Planit Kombëtar për Integrimin Evropian, projektaktet duhet të shoqërohen me tabela të përputhshmërisë, të cilat u mundësojnë strukturave juridike në ministritë e linjës dhe njërive të integritit evropian që të identifikojnë shkallën e përputhshmërisë ndërmjet legjislacionit shqiptar dhe acquis të BE-së. Modeli i tabelës së përputhshmërisë është sipas shtojcës bashkëlidhur këtij vendimi.

Mbështetur ne vlerësimin paraprak te projektaktit, ministri cakton me urdhër te veçante çështjet qe duhen rregulluar, format e pjesëmarrjes dhe hapat kryesore te realizmit dhe bashkërendimit te procesit legjislativ, afatet përkatëse për realizimin e tyre, strukturat përgjegjëse, si dhe burimet njerëzore dhe materiale qe ngarkohen te bashkëpunojnë me strukturën juridike për hartimin e çdo projektakti.

Projektaktet hartohen nen përgjegjësinë e strukturës juridike, e cila ne bashkëpunim me strukturat përgjegjëse dhe ato te fushave përkatëse te ministrisë, organizon këshillime me drejtues a specialiste te drejtorive, sektorëve a enteve, si dhe me struktura te shoqërisë civile, veprimtaria e te cilave lidhet me objektin, qëllimin dhe zbatimin e projektaktit.

Për përgatitjen e projektakteve, struktura juridike mund te kërkojë mendimin e eksperteve te tjerë, brenda ose jashtë ministrisë.

Ne bashkërendim me strukturën juridike, strukturat përgjegjëse përpilojnë relacionin shpjegues te projektaktit, raportin e vlerësimit te te ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore, si dhe mbi burimet financiare, si dhe plotësojnë dokumentacionin e nevojshëm shoqërues përpara se t'i dërgohen për shqyrtim ministrit.

Ne përfundim te konsultimeve dhe shqyrtimit te projektaktit, relacionit shpjegues, raportit te vlerësimit ekonomik dhe dokumentacionit shoqërues, ministri pasi vlerëson nismën, vendos dërgimin e tyre për mendim ne ministritë dhe institucionet e interesuara ose urdhëron rishikimin e tyre brenda një afati te caktuar prej tij.

Projektakti i dërguar për mendim duhet të shoqërohet me relacionin shpjegues me të gjitha elementet e tij dhe me dokumentacionin shoqërues. Në rastin e projektakteve në zbatim të Planit Kombëtar për Integrimin Evropian, projektaktet duhet të shoqërohen me tabelat e përputhshmërisë dhe me aktin ligjor të Bashkimit Evropian, i cili synohet të përafrohet, i përkthyer në gjuhën shqipe.

Relacioni shpjegues duhet te përmbajë:

a) Qëllimin e projektaktit dhe objektivat qe synohen te arrihen.

b) Vlerësimin politik dhe lidhjen ose jo të projektaktit me programin politik të Këshillit të Ministrave, aktet që kanë miratuar drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, si dhe dokumente të tjera për strategjitë dhe politikën e zhvillimit.

c) Argumentimin e propozimit të projektaktit, duke bërë analizën lidhur me përparësitë dhe problemet e mundshme në zbatimin e projektaktit, nivelin e efektivitetit, zbatueshmërisë, efikasitetit, impaktit dhe efekteve përkatëse, si dhe kostos ekonomike që rezulton në raport me legjislacionin në fuqi.

ç) Vlerësimin paraprak të ligjshmërisë dhe përputhshmërisë së formës dhe përmbajtjes së projektaktit me Kushtetutën, harmonizimin e tij me legjislacionin në fuqi dhe me normat e së drejtës ndërkombëtare të detyrueshme për Republikën e Shqipërisë.

d) Për projektaktet normative, vlerësimin e shkallës së përafrimit dhe tabelën e përputhshmërisë me *acquis* të BE-së. Në rast përafrimi të pjesshëm, duhet të shpjegohen iniciativat e ardhshme që do të ndërmerren deri në përafrimin e plotë të *acquis* të BE-së.”.

dh) Përmbledhje shpjeguese të përmbajtjes së projektaktit.

e) Institucionet dhe organet që ngarkohen për zbatimin e aktit.

ë) Personat dhe institucionet që kanë kontribuar në hartimin e projektit.

Raporti i vlerësimit të të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore duhet të përmbajë:

a) shumën e përgjithshme të shpenzimeve vjetore për zbatimin e aktit;

b) parashikimet e hollësishme për çdo zë të buxhetit, të nevojshme për zbatimin e aktit;

c) kohën e fillimit të efekteve financiare;

ç) shpenzimet e detajuara për strukturat që ngarkohen me zbatimin e aktit;

d) burimet e sigurta dhe të pritshme të financimit;

dh) analizën e rritjes apo të pakësimit të shpenzimeve buxhetore, të paktën për tre vitet e para të zbatimit të tij;

e) vlerën e detyrimeve fiskale të pritshme apo të përjashtuara, që parashikon projektakti;

ë) kur projektakti ka për objekt miratimin e përdorimit apo të shpërndarjes së fondeve publike, shoqërohet me preventivin përkatës.

Në tekstin e projektaktit me karakter normativ, që synon përafrimin me *acquis* të BE-së, shënohen data e miratimit dhe titulli i plotë i instrumentit ligjor të *acquis* të BE-së, me të cilin është përfunduar projektakti, përfshirë numrin CELEX dhe atë natyror. Referenca të instrumentit ligjor i *acquis* të BE-

së bëhet nëpërmjet një shënimi fundor në fund të faqes së parë, të lidhur me titullin e projektaktit. Referenca shënohet edhe në rastin e projektligjeve, që ratifikojnë marrëveshje ndërkombëtare, të cilat janë njëkohësisht pjesë e *acquis* të BE-së.”.

2.5 Dhënia E Mendimeve Për Projektaktin

Të gjitha projektaktet pa përjashtim i dërgohen për mendim Ministrit të Drejtësisë, i cili duhet të shprehet lidhur me ligjshmërinë e formës dhe të përmbajtjes, për çështjet e zbatimit të unifikuar të teknikes legislative dhe për terminologjinë juridike të projektaktit duke parashtruar, kur është rasti, edhe formulimet përkatëse.

Të gjitha projektaktet i dërgohen për mendim ministrit përgjegjës për marrëdhëniet me Parlamentin, i cili jep mendimin e tij bazuar në programin politik të Këshillit të Ministrave, angazhimet e marra nga Kryeministri përpara Kuvendit, si dhe objektivat e punës të secilës ministri.

Projektaktet dërgohen për mendim tek ministritë e interesuara.

Nëse projektakti shoqërohet me efekte financiare në të ardhurat dhe shpenzimet e Buxhetit të Shtetit, në çdo rast i dërgohet për mendim Ministrit të Financave dhe sipas rastit, Ministrit të Ekonomisë.

Nëse projektakti përmban çështje që lidhen me disponimin dhe administrimin e pronave publike dhe shtetërore, me financime të huaja dhe marrëdhënie ekonomike me jashtë, si dhe me impakte në ecurinë e zhvillimit të ekonomisë, në çdo rast i dërgohen për mendim Ministrit të Ekonomisë dhe sipas rastit, Ministrit të Financave.

Projektaktet me karakter normativ, që synojnë përafrimin me *acquis* të BE-së në legjislacionin vendas, i dërgohen për mendim ministrit të Integritimit Evropian. Projektaktet shoqërohen me relacionin dhe me tabelën e përputhshmërisë për verifikimin dhe konfirmimin e shkallës së përputhshmërisë së tyre me *acquis* të BE-së. Projektaktet e nxjerra nga ministri i linjës, në kuadër të ushtrimit të kompetencave të tij, para miratimit të tyre, i dërgohen, gjithashtu, për mendim ministrit të Integritimit Evropian, kur ato synojnë përafrimin me *acquis* të BE-së, të shoqëruara me relacionin dhe tabelën e përputhshmërisë, për verifikimin dhe konfirmimin e shkallës së përputhshmërisë së tyre me *acquis* të BE-së. Projektaktet e pashoqëruara me relacionin dhe tabelën e përputhshmërisë me *acquis* të BE-së i kthehen nga ministri i Integritimit Evropian institucionit propozues për plotësime të mëtejshme, përpara shqyrtimit nga Këshilli i Ministrave.

Këshilli i Ministrave nuk shqyrton asnjë projektakt, që synon përafrimin me *acquis* të BE-së, nëse nuk është marrë më parë mendimi i ministrit të Integritimit Evropian.”.

Te gjitha projektaktet me objekt miratimin ne parim te marrëveshjeve ndërkombëtare i dërgohen për mendim Ministrit te Punëve te Jashtme.

Projektaktet me përmbajtje shoqërore, me efekte ne burime njerëzore, i dërgohen përmendim Ministrit te Punës dhe te Çështjeve Sociale dhe Departamentit te Administratës Publike.

Ministrat dhe titullarët e institucioneve të interesuara ia dërgojnë mendimin e tyre për projektaktin ministrit/ministrave propozues, në formë shkresore dhe elektronike, jo më vonë se 7 (shtatë) ditë pune nga data e marrjes nëpërmjet sistemit e-akte të projektaktit dhe të kërkesës për mendim që e shoqëron atë. Për ministrin e Drejtësisë, ministrin e Integritit Evropian, ministrin e Financave dhe ministrin përgjegjës për marrëdhëniet me Parlamentin, ky afat është 10 (dhjetë) ditë pune. Nëse, pas mbarimit të afateve të sipërpërmendura, mendimi i kërkuar nuk është dhënë, do të konsiderohet se ministri përkatës është dakord dhe pa vërejtje për projektaktin, me përjashtim të ministrit të Drejtësisë, i cili duhet të shprehet për aktin.

Mendimet e ministrave dhe institucioneve te interesuara përmbajnë vërejtje, komente ose sugjerime për çështje teknike te formës dhe përmbajtjes se projektaktit, relacionit shpjegues, raportit te vlerësimit te te ardhurave dhe shpenzimeve dhe dokumentacionit tjetër shoqërues duke u përqendruar, si rregull, ne dhënien e mendimit te specializuar sipas fushave përkatëse te veprimtarisë qe kane ne kompetence.

Projektakti ripunohet duke marre parasysh vërejtjet dhe sugjerimet e ministrave dhe te titullarëve te institucioneve te tjera te interesuara. Vërejtjet dhe sugjerimet e dhëna nga Ministri i Drejtësisë dhe sipas rastit ministrat e Ekonomise, Finances dhe Integritit, shihen me përparësi gjate ripunimit te projektaktit.

Mendimi juridik i Ministrit te Drejtësisë, lidhur me ligjshmërinë e formës dhe te përmbajtjes se projektaktit, reflektohet ne ripunimin e projektaktit nga ministri propozues, duke zhvilluar për këtë qellim, nëse çmohet e nevojshme, konsultime te përbashkëta ose ridërguar atë për mendim përfundimtar.

Mendimi i ministrit të Integritit Evropian për vlerësimin ose shkallën e përafrimit të projektakteve normative me acquis të BE-së reflektohet në projektaktin e ripunuar nga ministri propozues. Nëse është e nevojshme, mund të zhvillohen konsultime të përbashkëta për këtë qëllim. Në rastin kur projektakti ripunohet nga ministri propozues për të reflektuar mendimet e ministrive të linjës në projektin përfundimtar të tij, edhe kur Ministria e Integritit Evropian ka shprehur sugjerimet e saj për përputhshmërinë e tij me acquis të Bashkimit Evropian, projektakti përfundimtar i ridërgohet ministrit të Integritit Evropian për mendim përfundimtar, përpara dërgimit të tij për shqyrtim në Këshillin e Ministrave. Shtojca “Modeli i relacionit dhe tabelës së përputhshmërisë së projektaktit normativ me acquis të Bashkimit Evropian, që i bashkëlidhet këtij vendimi, bëhet pjesë e rregullores së Këshillit të Ministrave”.

Ne rastin e dhënies se mendimeve qe synojnë te propozojnë zgjidhje te tjera alternative ose qe kundërshtojnë pjesërisht ose tërësisht thelbin e përmbajtjes se projektaktit, ministri duhet te paraqesë për çdo çështje edhe argumentet përkatëse dhe kur është rasti, riformulimet e nevojshme te dispozitave te projektaktit.

Kur nga përmbajtja e mendimeve te dërguara nga ministrat dhe titullarët e institucioneve te interesuara, rezulton se ato sugjerojnë zgjidhje te tjera alternative ose qe kundërshtojnë pjesërisht a tërësisht thelbin e përmbajtjes se projektaktit, ministri propozues mund te vendose:

a) tërheqjen e plote ose te pjesshme te propozimit te projektaktit;

b) rishikimin e përmbajtjes se tij edhe me ane te konsultimeve me ministrat përkatës;

c) kur çmon se nga procesi i konsultimeve sipas shkronjës "b" te kësaj pike nuk zgjidhen kundërshtitë dhe mosmarrëveshjet ose zgjidhjet alternative te sugjeruara ose kundërshtimet janë te paargumentuara, i dërgon menjëherë Kryeministrit, nëpërmjet Sekretarit te Përgjithshëm te Këshillit te Ministrave, kërkesën e motivuar për bashkërendimin e qëndrimeve dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve ndërmjet tij dhe ministrave përkatës, se bashku me projektaktin dhe dokumentacionin

Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit te Ministrave kur vëren se projektakti dhe dokumentacioni qe e shoqëron nuk përmbush kriteret vendos kthimin e motivuar te projektaktit ministrit propozues.

Kur projektakti dhe dokumentacioni qe e shoqëron është i plote, Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit te Ministrave vendos dërgimin e tij për shqyrtim nga Kryeministri, duke i bashkëlidhur një relacion shpjegues teknik për përmbajtjen, problematiken dhe zgjidhje te mundshme te sugjeruara lidhur me kundërshtitë dhe mosmarrëveshjet e evidentuara.

Kryeministri vendos sipas rrethanave:

a) thirrjen ne konsulte te ministrave te interesuar dhe personave te tjerë qe çmohen prej tij, përpara se te marre vendimin përkatës;

b) delegimin e zgjidhjes se çështjeve Zëvendëskryeministrit ose Ministrit te Shtetit te ngarkuar me koordinimin qeveritar ose Sekretarit te Përgjithshëm, kur thelbi i kundërshtive lidhet vetëm me çështje te ligjshmërisë. Se bashku me delegimin, Kryeministri cakton edhe modalitete dhe afatet përkatëse te kësaj pro cedure dhe për raportin e rezultateve qe duhet t'i paraqiten për miratim ose vendimmarrje;

c) dërgimin e projektaktit për shqyrtim dhe konsultim me te gjere ne komitetet ndërministrore.

Ne rastin kur kryeministri vendos thirrjen ne konsulte te ministrave te interesuar dhe personave te tjerë qe çmohen prej tij, përpara se te marre vendimin përkatës, ministri propozues dhe

ministrat e titullarët e tjerë të institucioneve të interesuara marrin masa për zbatimin e vendimit të Kryeministrit në mënyrën dhe afatin e caktuar prej tij.

Në rastin kur kryeministri vendos delegimin e zgjidhjes së çështjeve Zëvendëskryeministrit ose Ministrit të Shtetit të ngarkuar me koordinimin qeveritar ose Sekretarit të Përgjithshëm, kur thelbi i kundërshtive lidhet vetëm me çështje të ligjshmërisë. Në bashku me delegimin, Kryeministri cakton edhe modalitete dhe afatet përkatëse të kësaj pro cedure dhe për raportin e rezultateve që duhet t'i paraqiten për miratim ose vendimmarrje, autoriteti i deleguar organizon konsultimin me pjesëmarrjen e ministrave të interesuar dhe funksionareve të tjerë politike dhe sipas rastit, të departamentit juridik dhe atij të koordinimit në aparatin e Këshillit të Ministrave, të strukturave juridike dhe teknike të ministrave të interesuara dhe personave të tjerë që mund të japin kontribut në zgjidhjen e çështjes. Në përfundim të konsultimit, autoriteti i deleguar i raporton me shkrim Kryeministrit duke propozuar për miratim ose vendimmarrje zgjidhjet eventuale të çështjes.

Në rastin kur kryeministri vendos dërgimin e projektaktit për shqyrtim dhe konsultim me të gjere në komitetet ndërministrorë, Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave merr masat për përfshirjen e çështjes në rendin e ditës dhe organizimin e mbledhjes së Komitetit Ndërministror, sipas modaliteteve dhe afateve të caktuara nga Kryeministri.

Nëse është e nevojshme, sipas urdhërimeve të Kryeministrit, Sekretari i Përgjithshëm kujdeset për reflektimin teknik të zgjidhjeve të arritura, me pjesëmarrjen, sipas çmimit të tij të departamentit juridik dhe atij të koordinimit në aparatin e Këshillit të Ministrave, të strukturave juridike dhe teknike të ministrave dhe institucioneve të interesuara ose eksperteve të tjerë.

Në përjashtim nga rregulli i përgjithshëm dhe për arsye të motivuara, për çështje dhe projektakte të një rëndësie të veçantë, Kryeministri nëpërmjet Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave, mund të vendosë përfshirjen e tyre në rendin e ditës së mbledhjes së Komitetit Ndërministror dhe shpërndarjen e materialeve të tij, pa kërkuar përmbushjen ose plotësimin e një apo me shumë elementeve të procedurave të bashkërendimit paraprak. Në këtë rast, ministri propozues, nëpërmjet Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave, duhet t'u shpërndajë anëtarëve të komitetit kopje të projektit, të relacionit dhe të materialeve shoqëruese, në çastin që njoftohet data dhe rendi i ditës për mbledhjen e komitetit ndërministror.

Nëse projektakti miratohet në komitetin ndërministror, paraqitet për miratim në mbledhjen me të afërt të Këshillit të Ministrave. Kur për projektin nga Komiteti Ndërministror janë bërë vërejtje, ministri propozues i reflekton ato dhe paraqet projektin e ripunuar, së bashku me materialet shoqëruese, për miratim në Këshillin e Ministrave.

2.6 Paraqitja E Projektakteve Për Shqyrtim Në Këshillin E Ministrave

Ne përfundim të procesit të hartimit dhe të bashkërendimit me mendimet e ministrave dhe të drejtuesve të institucioneve të interesuara, ministri propozues paraqet projektaktin për shqyrtim në mbledhjen e Këshillit të Ministrave.

Projektakti, relacioni shpjegues, dokumentet e percaktuara në ligj, në dy kopje origjinale, së bashku me shkresën përcjellëse i dërgohen Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave, të paktën 10 ditë përpara datës së caktuar për mbledhjen e Këshillit të Ministrave.

Propozimet e projekteve shoqërohen me:

- a) projektaktin e bashkërenduar me ministrinë përkatëse;
- b) relacionin shpjegues i cili duhet të përmbajë edhe shpjegime për arsyet e mosreflektimit të vërejtjeve ose sugjerimeve të bëra nga ministrinë e interesuara;
- c) mendimet e ministrave dhe të drejtuesve të institucioneve të interesuara me përjashtim të rasteve kur, për shkak të mbarimit të afatit të parashikuar, do të konsiderohet se ministri përkatës është dakord dhe pa vërejtje për projektaktin. Në çdo rast mendimi i Ministrisë të Drejtësisë duhet të shoqërojë projektaktin;
- ç) tekstin e plote të traktatit të marrëveshjeve ndërkombëtare, në gjuhë të huaj dhe në shqip, të vërtetuar zyrtarisht nga Ministria e Drejtësisë, kur projektakti ka këtë objekt.

Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave, kur vëren se dokumentacioni që shoqëron projektaktin është i plote, e pranon atë për shqyrtim paraprak.

Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave vendos kthimin e projektaktit ministrit propozues, vetëm kur:

- a) mungon njëri nga dokumentet e percaktuara në ligj
- b) nuk është respektuar forma dhe përmbajtja e parashikuar në ligj për përgatitjen dhe hartimin e projektakteve, relacionit shpjegues dhe dokumenteve.
- c) projektakti nuk është në pajtim me Kushtetutën, vjen në kundërshtim ose nuk është në harmoni me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe legjislacionin e brendshëm;
- ç) mangësitë e projektaktit, veçanërisht atyre me përmbajtje voluminoze, nga pikëpamja e teknikes legjislative, janë shumë të dukshme dhe të pranishme gjatë gjithë përmbajtjes së tij.

Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave mund ta korrigjojë projektaktin në drejtim të teknikes legjislative dhe të terminologjisë së përdorur, por në asnjë rast nuk duhet të cenojë thelbin e tij.

Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave mund të konsultojë projektaktet që do të paraqiten për shqyrtim në mbledhjen e Këshillit të Ministrave, në takimet javore me sekretarët e përgjithshëm të ministrave apo titullarët e institucioneve të interesuara, për problematikat që lidhen me përmbajtjen e projektaktit, qartësimin e aspekteve teknike të tij dhe mungesën e bashkërendimit me ministritë përkatëse.

Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave, për qartësimin e aspekteve teknike të përmbajtjes së projektaktit, thërret në konsulte strukturat juridike dhe teknike të ministrisë propozuese.

Për projektaktet me rendësi të veçantë, Kryeministri i vë në dijeni nga Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave, shqyrton propozimin në bazë të disa kriterëve lidhur me urgjencën e propozimit, kërkesën e publikut, plotësimin e objektivave të politikave kombëtare të zhvillimit, mundësisë së zbatimit të shpejtë etj.

Këto projektakte mund të diskutohen në rrethe të gjera, ku mund të përfshihen përfaqësues të institucioneve shtetërore, OJF-ve, eksperte të institucioneve ose organizatave ndërkombëtare etj.

Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave, kur vë në dijeni ministrat ose drejtuesit e institucioneve të interesuara janë shprehur me shkrim kundër projektaktit, e dërgon projektin për bashkërendim sipas procedurave të parashikuara në kreun e pestë të kësaj rregulloreje.

2.6.1 Rendi i Ditës

Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave, në bazë të projektakteve dhe të çështjeve të paraqitura nga anëtarët e Këshillit të Ministrave, përgatit rendin e ditës së mbledhjes së Këshillit të Ministrave dhe ia paraqet për miratim Kryeministrit.

Si rregull, projektaktet përfshihen në rendin e ditës së mbledhjes së Këshillit të Ministrave, nëse janë dërguar pranë Sekretarit të Përgjithshëm, të paktën 10 ditë përpara datës së caktuar për mbledhjen e Këshillit të Ministrave. Për arsye të motivuara dhe me miratimin paraprak të Kryeministrit, në rendin e ditës përfshihen projektakte të dërguara edhe pas afatit 10 ditësh.

Rendi i ditës i mbledhjes, së bashku me materialet që do të paraqiten për shqyrtim në mbledhjen e Këshillit të Ministrave, i dërgohet nga Sekretari i Përgjithshëm çdo anëtar të Këshillit të Ministrave, jo më vonë se 2 ditë përpara datës së caktuar për thirrjen e mbledhjes. Për mbledhjet e jashtëzakonshme rendi i ditës shpërndahet jo më vonë se 2 orë përpara orës së caktuar për mbledhje.

2.6.2 Diskutimi i Projektakteve në Mbledhjen e Këshillit të Ministrave

Drejtuesi i mbledhjes paraqet thelbin e projektaktit, i kërkon ministrit propozues, nëse ka komente lidhur me propozimin e tij dhe me pas fton anëtarët e tjerë të Këshillit të Ministrave për të shprehur mendimin e tyre. Pas përfundimit të diskutimit, drejtuesi i mbledhjes fton ministrat për votimin e projektaktit. Në përfundim të shqyrtimit të projektaktit, Këshilli i Ministrave vendos:

- a) miratimin në gjendjen e paraqitur;
- b) miratimin me ndryshime;
- c) shtyrjen për një shqyrtim të mëvonshëm;
- ç) mosmiratimin.

2.6.3 Botimi dhe Shpërndarja e Akteve

Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave merr masa për:

- a) zbardhjen e të gjitha akteve të Këshillit të Ministrave;
- b) rregullimin e akteve të miratuara me ndryshime;
- c) nënshkrimin e akteve;
- ç) shpërndarjen e tyre në institucionet që kanë detyrime ose lidhje me përmbajtjen e aktit.

Sekretari i Përgjithshëm merr masat për botimin e të gjitha akteve normative të Këshillit të Ministrave në Fletoren Zyrtare brenda afateve ligjore, si dhe në organe të tjera botuese, brenda një kohe sa më të shkurtër.

Shpërndarja zyrtare e akteve bëhet nën drejtimin e Sekretarit të Përgjithshëm, jo më vonë se dy ditë pas nënshkrimit të tyre.

2.7 PROCEDURA LIGJVËNËSE SIPAS RREGULLORES SË KUVENDIT TË SHQIPËRISË

E drejta për të propozuar ligje i takon Këshillit të Ministrave, çdo deputeti dhe 20 mijë zgjedhësve. Projektligjet duhet të jenë të hartuara në formën e një akti normativ dhe të jenë të shoqëruara me një relacion, i cili duhet të përmbajë objektivat që synohen të arrihen me miratimin e tij, argumentet se këta objektiva nuk mund të arrihen me instrumentet ligjore ekzistuese, përputhshmërinë e projektligjit me Kushtetutën, harmonizimin me legjislacionin në fuqi dhe legjislacionin e Bashkimit Europian, si dhe efektet e tij sociale dhe ekonomike. Për projektligjet me karakter financiar, relacioni duhet të përmbajë edhe efektet e pritshme financiare që rrjedhin nga zbatimi i tij. Asnjë projektligj joqeveritar, që rrit shpenzimet e Buxhetit të Shtetit ose pakëson të ardhurat e tij, nuk mund të miratohet pa marrë mendimin e Këshillit të Ministrave, i cili duhet të shprehet brenda 30 ditëve nga data e marrjes së projektligjit. Në qoftë se Këshilli i Ministrave nuk

shprehet brenda këtij afati, projektligji kalon për shqyrtim sipas procedurës së zakonshme. Kryetari i Kuvendit, në mënyrë të arsyetuar, mund të kthejë te nismëtari projektligjet e depozituara, në rast se nuk përmbushin kërkesat e parashikuara me siper.

2.7.1 Futja e projektligjit në programin e Kuvendit

Konferenca e Kryetarëve diskuton dhe vendos për programin e punës, kalendarin e punimeve të Kuvendit dhe të komisioneve të tij, si dhe për çështje të zhvillimit të punimeve të Kuvendit në seancë plenare. Konferenca e Kryetarëve përbëhet nga Kryetari i Kuvendit, zëvendëskryetarët e Kuvendit, kryetarët e grupeve parlamentare dhe kryetarët e komisioneve të përhershme parlamentare dhe drejtohet nga Kryetari i Kuvendit. Konferenca thirret nga Kryetari i Kuvendit ose me kërkesën e Këshillit të Ministrave apo të një kryetari grupi parlamentar. **Në Konferencën e Kryetarëve merr pjesë edhe anëtari i Këshillit të Ministrave, i ngarkuar të mbajë lidhjet me Kuvendin.** Mbledhjet e Konferencës së Kryetarëve, si rregull, zhvillohen jo më herët se 48 orë nga çasti i njoftimit për mbajtjen e mbledhjes. Në Konferencën e Kryetarëve shqyrtohet programi i punës dhe kalendari i punimeve të Kuvendit mbi bazën e propozimit të Kryetarit të Kuvendit. Si rregull, programi i punës dhe kalendari i punimeve miratohen me mirëkuptim nga Konferenca e Kryetarëve dhe kur kjo nuk realizohet, Kryetari ja paraqet ato Kuvendit në seancë plenare. Në mbledhjet e Konferencës së Kryetarëve mbahen procesverbale të përmbledhura, të cilat bëhen publike dhe u shpërndahen përfaqësuesve të medias ose personave të tjerë.

Në programin e punës së Kuvendit futen automatikisht shqyrtimi i akteve normative me fuqinë e ligjit, projektligjet. Programi i punës përmban listën e çështjeve që do të shqyrtojë Kuvendi. **Në të shënohen institucioni që ka ndërmarrë nismën, data e paraqitjes, si dhe komisioni përgjegjës që ngarkohet me shqyrtimin e tij.** Si komision përgjegjës Kryetari propozon një komision të përhershëm dhe, në rastet kur e sheh të nevojshme, ai propozon mbledhje të përbashkët të dy komisioneve të përhershme ose ngritjen e një komisioni të posaçëm

Projektligjet, pasi regjistrohen sipas rendit të paraqitjes së tyre në një regjistër të veçantë, i kalohen Kryetarit të Kuvendit. Kryetari i Kuvendit urdhëron menjëherë shpërndarjen e tyre deputetëve. **Kopje të projektligjeve u vihen në dispozicion, me kërkesën e tyre, medias ose personave të tjerë.** Projektligjet nuk mund të futen në kalendarin e punimeve të Kuvendit pa kaluar të paktën dy javë nga data e paraqitjes së tyre, me përjashtim të rasteve kur në këtë Rregullore përcaktohet ndryshe. Projektligjet e paraqitura nga deputetët vihen në rendin e ditës të seancës plenare jo më vonë se 8 javë nga data e paraqitjes së projektligjit.

2.7.2 Dërgimi i projektligjit në komisionin përgjegjës

Në përputhje me programin e punës dhe kalendarin e punimeve të Kuvendit, **Kryetari i Kuvendit i dërgon për shqyrtim projektligjet në komisionin përgjegjës dhe në komisionet që sipas Rregullores së Kuvendit duhet të paraqesin mendimin e tyre. Komisionet e përhershme të Kuvendit shqyrtojnë sipas përkatësisë projektligjet, projektvendimet dhe çështjet e tjera që paraqiten në Kuvend.** Komisioni gjate procesit legjislativ mund të organizojë seanca dëgjimore publike me anëtarë të Këshillit të Ministrave, përfaqësues të lartë të institucioneve shtetërore ose publike, ekspertë, përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues të grupeve të interesit, si dhe grupime të tjera të interesuara. Komisioni është i detyruar të realizojë seancën dëgjimore, sipas përcaktimeve të bëra në këtë nen, në rast se një e treta e të gjithë anëtarëve të komisionit e kërkon atë në mënyrë të motivuar me shkrim. Komisioni nuk mund të përgatisë raportin për seancë plenare pa u realizuar seanca dëgjimore.

Komisionet, kur përcaktohet në programin e punës së Kuvendit ose kur e shohin të nevojshme, mund të bëjnë mbledhje të përbashkëta. Mbledhjen e përbashkët e kryeson njëri nga kryetarët e komisionit që zgjidhet me marrëveshje ndërmjet tyre dhe, kur kjo nuk arrihet, mbledhjen e kryeson kryetari i atij komisioni që ka më tepër lidhje me çështjen në shqyrtim, i caktuar nga Kryetari i Kuvendit.

Mbledhjet e përbashkëta të komisioneve dalin me një raport të vetëm. Kur qëndrimet e komisioneve janë të ndryshme, ato paraqiten veçmas në raportin përfundimtar të mbledhjes.

Në komisionin përgjegjës për shqyrtimin e çështjes caktohet relatori/relatorët e çështjes. Relatorët caktohen në mbledhjen ku miratohet programi i punës së komisionit dhe për çdo çështje që është në program. Mendimi i relatorit/relatorëve për çështjen duhet të jepet me shkrim dhe të paktën 3 ditë përpara datës së caktuar për të shqyrtuar çështjen në komision. Për hartimin e raportit relatori/relatorët mund të kërkojnë të ndihmohen nga specialistë të Këshillit të Ministrave të lidhur me çështjen, nga shërbimi juridik në Kuvend, si dhe nga ekspertë të tjerë. Komisioni përgjegjës fillimisht kryen diskutimin në parim të projektligjit ose të çështjes. Relatori paraqet vlerësimin e përgjithshëm mbi projektligjin ose çështjen që diskutohet dhe, nëse e sheh të arsyeshme, i propozon **komisionit të kërkojë mendimin e Këshillit për Legjislacionin.** Këshilli për Legjislacionin përbëhet nga 10 deputetë, të emëruar nga Kryetari i Kuvendi, pasi ka marrë mendimin e kryetarëve të grupeve parlamentare, në mënyrë që të sigurojnë përfaqësim të barabartë mes shumicës dhe opozitës parlamentare. Anëtarët e Këshillit duhet të jenë me profesion jurist ose të kenë një përvojë të spikatur legjislative. **Këshilli shpreh mendimin e tij për projektligjet me kërkesën e komisionit përgjegjës, që ka në shqyrtim projektligjin, ose të Kryetarit të Kuvendit.** Komisioni përgjegjës, me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve të tij, ose Kryetari i Kuvendit mund të kërkojnë mendimin e Këshillit për Legjislacionin në lidhje me cilësinë e hartimit të një projektligji, për qartësinë dhe thjeshtësinë e tij, për çështjet kushtetuese ose ligjore që ngrihen në tekstin e tij, si dhe për çështje të tjera, të cilat komisioni ose Kryetari i Kuvendit i konsiderojnë të nevojshme. Kërkesa duhet të paraqitet duke i lejuar Këshillit një kohë të

arsyeshme shqyrtimi, si dhe duhet të jetë në përputhje me kalendarin e punimeve të komisionit përgjegjës dhe të harmonizohet me kalendarin e punimeve të Kuvendit. Në mbledhjen e Këshillit merr pjesë relatori në komisionin përgjegjës dhe përfaqësuesi i Këshillit të Ministrave. Raporti i Këshillit për Legjislacionin i përcillet komisionit përgjegjës për shqyrtimin e projektligjit. Nëse komisioni përgjegjës nuk merr parasysh mendimin e Këshillit, ai paraqet edhe arsyetimin përkatës në raportin për seancën plenare.

Kryetari i komisionit, pas dëgjimit të relatorit, fton anëtarët e komisionit për pyetje drejtuar nismëtarëve të projektligjit dhe relatorit dhe, pas kësaj, deklaron të hapur diskutimin në parim për projektligjin. Diskutimi në parim bëhet gjithmonë në prani të përfaqësuesit të Këshillit të Ministrave. Në përfundim të diskutimit në parim, komisioni vendos për miratimin në parim ose mosmiratimin e projektligjit. Çdo deputet ka të drejtë të dëgjohet në mbledhjen e komisionit përgjegjës për mendimin e tij në lidhje me projektligjin që shqyrton komisioni.

Në rast se komisioni përgjegjës miraton në parim projektligjin, ai fillon shqyrtimin dhe votimin nën për nen të tij dhe për çështjet që propozohen për t'i kërkuar mendim Këshillit për Legjislacionin ose komisioneve të tjera, vendos me votim nëse duhet t'u dërgohen ose të mos u dërgohen. Shqyrtimi i këtyre pikave kryhet pasi është marrë mendimi i Këshillit për Legjislacionin ose i komisionit të përhershëm. Raporti i Komisionit për Integrimin Europian është i detyrueshëm për t'u shqyrtuar nga komisioni përgjegjës para miratimit në tërësi të projektligjit. Kur komisioni përgjegjës vendos mosmiratimin në parim të projektligjit, ose kur mendimi i Këshillit për Legjislacionin është për mosmiratimin në parim të tij, çështja vendoset për diskutim në seancë plenare. Kur Kuvendi në seancë plenare vendos miratimin në parim të projektligjit, komisioni përgjegjës fillon shqyrtimin nën për nen të tij në mbledhjen më të parë.

Pas shqyrtimit të projektligjit, komisioni përgjegjës harton një raport për në seancë plenare duke bërë propozimin për miratimin e tij siç është paraqitur, miratimin me ndryshime ose rrëzimin e projektligjit. Raporti i komisionit përgjegjës dhe mendimet e komisioneve të tjera ose i Këshillit për Legjislacionin shumëfishohen dhe u shpëndohen deputetëve dhe Këshillit të Ministrave të paktën 2 ditë përpara datës së shqyrtimit të projektligjit në seancë plenare.

Çdo deputet ose Këshilli i Ministrave ka të drejtë të propozojë amendamente me shkrim të arsyetuara, të cilat paraqiten gjatë shqyrtimit të projektligjit në komisionin përgjegjës. Përfundimet e komisionit në lidhje me to i paraqiten seancës plenare në raportin që harton komisioni përgjegjës.

Nismëtari i projektligjit ose i projektvendimit mund ta tërheqë projektin e tij deri në çastin kur ai nuk është votuar në parim në seancë plenare.

2.7.3 Shqyrtimi në seancë plenare

Shqyrtimi i projektligjit në seancë plenare përfshin diskutimin në parim për projektligjin dhe shqyrtimin nën për nen të tij. Para fillimit të diskutimit në parim deputetët ftohen nga drejtuesi i

seancës t'i drejtojnë pyetje nismëtarëve ose anëtarëve të Këshillit të Ministrave që kanë lidhje me projektligjin. Në seancë plenare projektligji shqyrtohet në praninë e ministrit kundërfirmues të tij në Këshillin e Ministrave dhe të nëpunësve të autorizuar me shkrim nga Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave. Diskutimi në parim për projektligjin zhvillohet si në rastin kur komisioni përgjegjës ose Këshilli për Legjislacionin janë shprehur për miratimin e tij në parim, ashtu edhe në rastin kur janë shprehur për mosmiratimin e tij. Në rastin kur komisioni përgjegjës ose Këshilli për Legjislacionin janë shprehur për mosmiratimin në parim dhe Kuvendi në seancë plenare vendos miratimin e tij, projektligji kthehet në komisionin përgjegjës për vazhdimin e shqyrtimit të tij nen për nen. **Projektligji që nuk miratohet në parim në seancë plenare nuk mund të paraqitet përsëri pa kaluar 6 muaj nga data e mosmiratimit.**

Diskutimi në parim

Diskutimi në parim për projektligjin fillon me paraqitjen nga nismëtari të arsyeve që kanë çuar në propozimin e projektligjit, si dhe me paraqitjen e raportit të komisionit përgjegjës dhe, sipas rastit, të Këshillit për Legjislacionin. Leximi i raportit bëhet nga kryetari i komisionit dhe mund t'i jepet fjala, me kërkesë të tij, edhe relatorit të projektligjit në komisionin përgjegjës për jo më shumë se 10 minuta.

Për diskutimin në parim drejtuesi i seancës u jep fjalën deputetëve që kanë kërkuar të diskutojnë, duke harmonizuar pjesëmarrjen për çdo grup parlamentar. Përpara mbylljes së diskutimit kanë të drejtë të flasin relatori i projektligjit në komisionin përgjegjës jo më shumë se 5 minuta dhe kryetarët e grupeve parlamentare, duke filluar nga grupi me numrin më të vogël të deputetëve. Gjatë zhvillimit të diskutimit në parim nuk mund të paraqiten amendamente. **Drejtuesi i seancës, pas përfundimit të diskutimit në parim, deklaron kohën kur Kuvendi do të vendosë nëpërmjet votimit.** Punimet e Kuvendit vijnë me diskutimet në parim për projektligjet e tjera të rendit të ditës.

Shqyrtimi nen për nen

Projektligji shqyrtohet nen për nen pas miratimit të tij në parim. Gjatë shqyrtimit nen për nen çdo deputet ka të drejtë të diskutojë për jo më shumë se 5 minuta. Kjo kohë dyfishohet në rastet e diskutimit të projektligjeve që kërkojnë një shumicë të cilësuar për miratimin e tyre.

Gjatë shqyrtimit nen për nen mund të paraqiten amendamente të bëra me shkrim. Çdo amendament duhet t'i referohet përmbajtjes së një neni të vetëm. Si rregull, amendamentet duhet të paraqiten dhe të diskutohen fillimisht në komisionin përgjegjës. Autori i amendamentit ka të drejtë ta paraqesë atë në seancë plenare për jo më shumë se 7 minuta.

Çdo deputet ose Këshilli i Ministrave ka të drejtë të paraqesë në seancë plenare amendamente për projektligjin ose ndryshimet e propozuara nga komisioni përgjegjës, me kusht që ato të jenë regjistruar paraprakisht në sekretari të paktën 24 orë para fillimit të seancës plenare dhe t'u jenë shpërndarë deputetëve të tjerë. Kur çmohet nga Kryetari i Kuvendit ose kur kërkohet nga kryetari i një grupi parlamentar apo nga një grup prej 10 deputetësh, amendamentet paraqiten për mendim

në komisionin përgjegjës, duke pezulluar, në rast se është e nevojshme, edhe zhvillimin e seancës plenare. Në këtë rast autori i amendamentit dhe përfaqësuesi i Këshillit të Ministrave kanë të drejtë të dëgjohen në mbledhjen e komisionit përgjegjës.

Radha e votimit të amendamenteve

Amendamentet hidhen në votim përpara tekstit të projektligjit. Përpara votimit të çdo amendamenti, drejtuesi i seancës u rikujton deputetëve mendimin e komisionit përgjegjës për to. Votimi i amendamenteve fillon me ata që kanë për qëllim ta heqin nenin; të heqin pjesë të tij; ta zëvendësojnë atë tërësisht dhe në fund për të shtuar ose ndryshuar fjalë të tij. Në rast se janë paraqitur dy ose më shumë amendamente për të njëjtin nen apo pjesë të tij, amendamenti që është më larg tekstit të projektligjit votohet i pari. Kur komisioni përgjegjës ka paraqitur disa amendamente për një nen të projektligjit, drejtuesi i seancës i hedh ato në votim së bashku, me përjashtim të rastit kur të paktën 7 deputetë ose kryetari i një grupi parlamentar kërkojnë votimin e tyre të veçantë. Kuvendi vendos me votim të veçantë për çdo amendament, me përjashtim të rastit kur miratimi i njërit përjashton të tjerët.

Votimi në tërësi

Në përfundim të shqyrtimit dhe votimit nen për nen, kalohet në votimin në tërësi të projektligjit. Në rastin kur teksti i projektligjit, gjatë shqyrtimit në séance plenare, ka pësuar ndryshime të rëndësishme, drejtuesi i seancës kryesisht ose me kërkesën e kryetarit të një grupi parlamentar apo të 7 deputetëve është i detyruar të shtyjë votimin në tërësi në seancën pasardhëse, duke i paraqitur Kuvendit tekstin e plotë të përpunuar.

Miratimi

Mbas miratimit të projektligjit, ai i dërgohet Presidentit të Republikës, i cili duhet ta shpallë atë brenda 20 ditëve nga paraqitja e tij. Presidenti ka të drejtë ta kthejë për rishqyrtim ligjin vetëm një herë. Dekreti për rishqyrtimin e një ligji e humbet fuqinë, kur kundër tij votojnë shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Në rast se Presidenti nuk e shpall ose nuk e kthen ligjin për rishqyrtim brenda 20 ditëve nga paraqitja e tij, atëherë ligji quhet i shpallur. Kur ligji kthehet për rishqyrtim, Kryetari i Kuvendit e kalon menjëherë atë për shqyrtim në komisionin përgjegjës, që e ka shqyrtuar fillimisht. Komisioni përgjegjës e shqyrton dekretin vetëm për çështjet e paraqitura nga Presidenti.

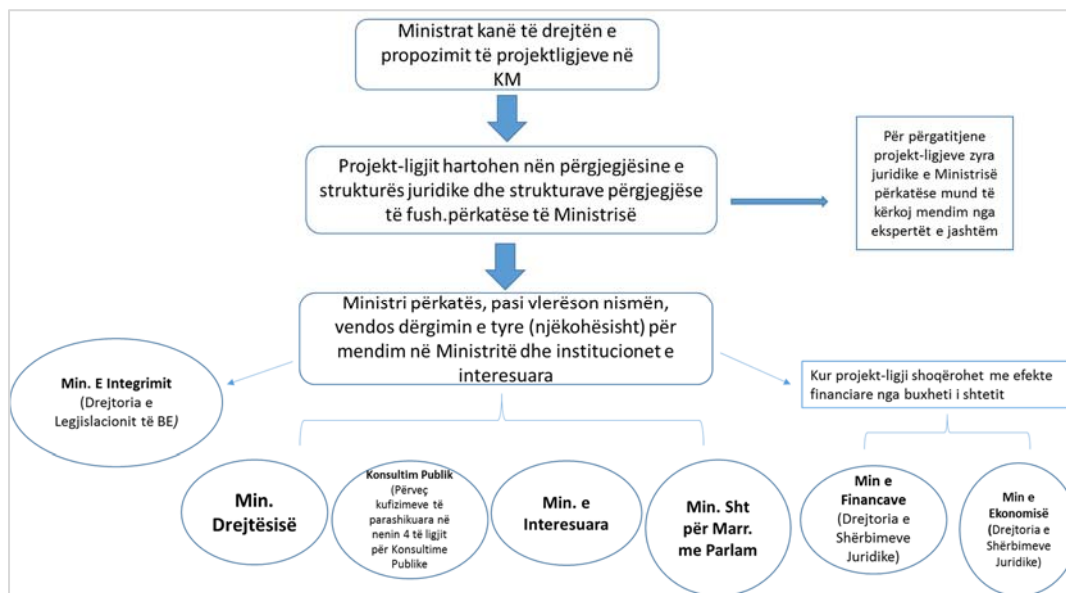
2.7.4 Hyrja në fuqi

Ligji hyn në fuqi me kalimin e jo me pak se 15 ditëve nga botimit i tij në Fletoren Zyrtare, por në rastet e masave të jashtëzakonshme, si dhe në rast emergjence dhe nevojë, kur Kuvendi vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve dhe Presidenti i Republikës jep pëlqimin, ligji hyn në fuqi menjëherë vetëm pasi të jetë njoftuar publikisht. Ligji duhet që të botohet në numrin më të parë të Fletores Zyrtare.

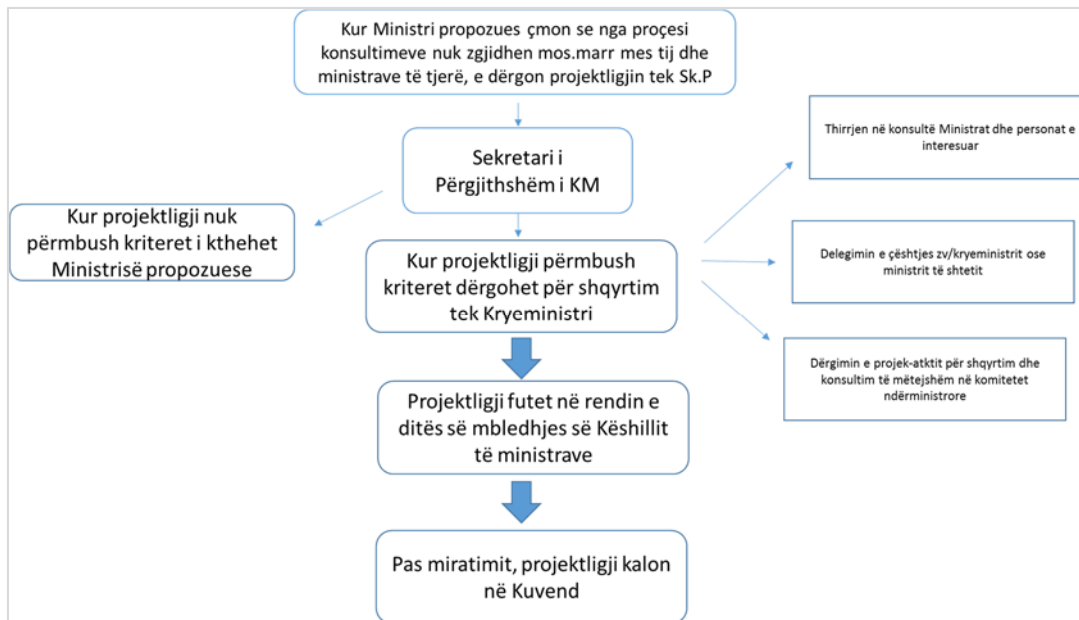
2.7.5 Procedura e përshpejtuar e shqyrtimit të projektligjeve

Me kërkesë të Këshillit të Ministrave ose të një të pestës së të gjithë numrit të deputetëve, Kuvendi mund të shqyrtojë një projektligj me procedurë të përshpejtuar. Procedura e përshpejtuar nuk lejohet për shqyrtimin e projektligjeve të parashikuara në nenin 81 pika 2 të Kushtetutës, me përjashtim të shkronjës “dh”. Kërkesa për procedurë të përshpejtuar të shqyrtimit të projektligjit paraqitet me shkrim te Kryetari i Kuvendit, i cili ia njofton Kuvendit në seancën plenare më të parë. Pas njoftimit të Kryetarit dëgjohet një folës pro dhe një folës kundër për jo më shumë se 10 minuta. Kryetari i Kuvendit i paraqet Kuvendit për votim projektvendimin përkatës, në të cilin përcaktohet data e shqyrtimit të projektligjit në komisionin përgjegjës, afati brenda të cilit mund të propozohen amendamente dhe data e shqyrtimit në seancë plenare. Konferenca e Kryetarëve mund të përcaktojë kohën e debatit në seancë plenare. Afati, brenda të cilit duhet të shqyrtohet çështja në komision dhe në seancë plenare, nuk mund të jetë më pak se një javë nga data e paraqitjes së kërkesës nga Kryetari i Kuvendit në seancë plenare. Kuvendi nuk mund të shqyrtojë më shumë se tri projektligje me procedurë të përshpejtuar për programin 12-javor të punës së Kuvendit dhe një projektligj për programin 3-javor të punës së tij.

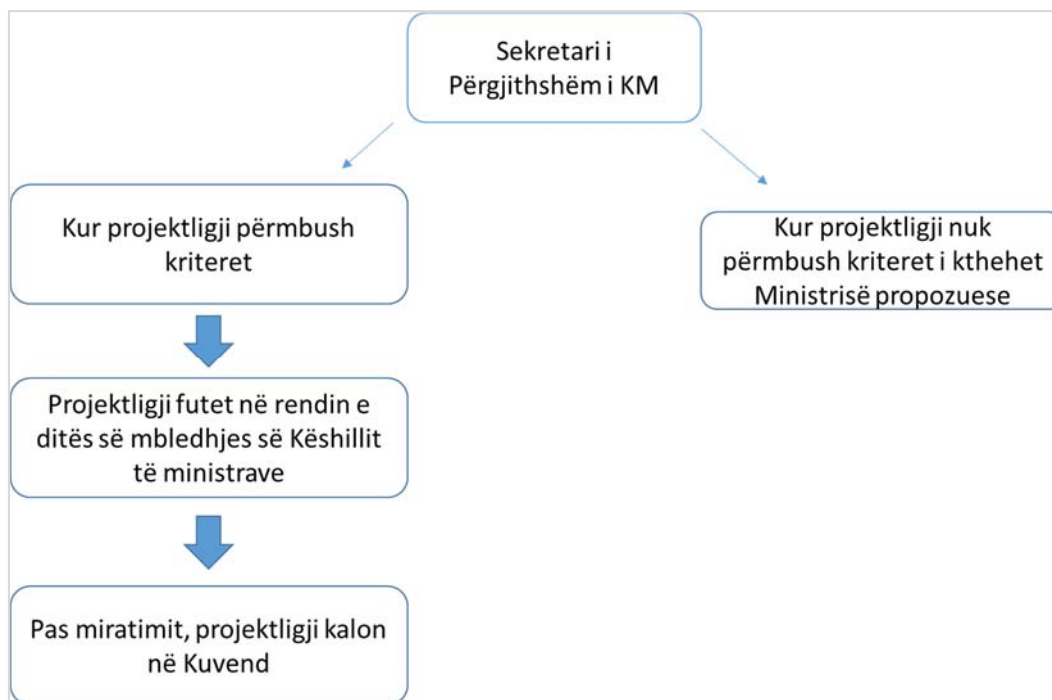
2.7.6 Fazat e Hartimit Të Legjislacionit



Faza 1



Faza 2



Faza 3

E drejta për të propozuar ligji i takon Këshillit të Ministrave, çdo deputeti dhe 20.000 zgjedhësve

Këshilli i Ministrave propozon projektligjin

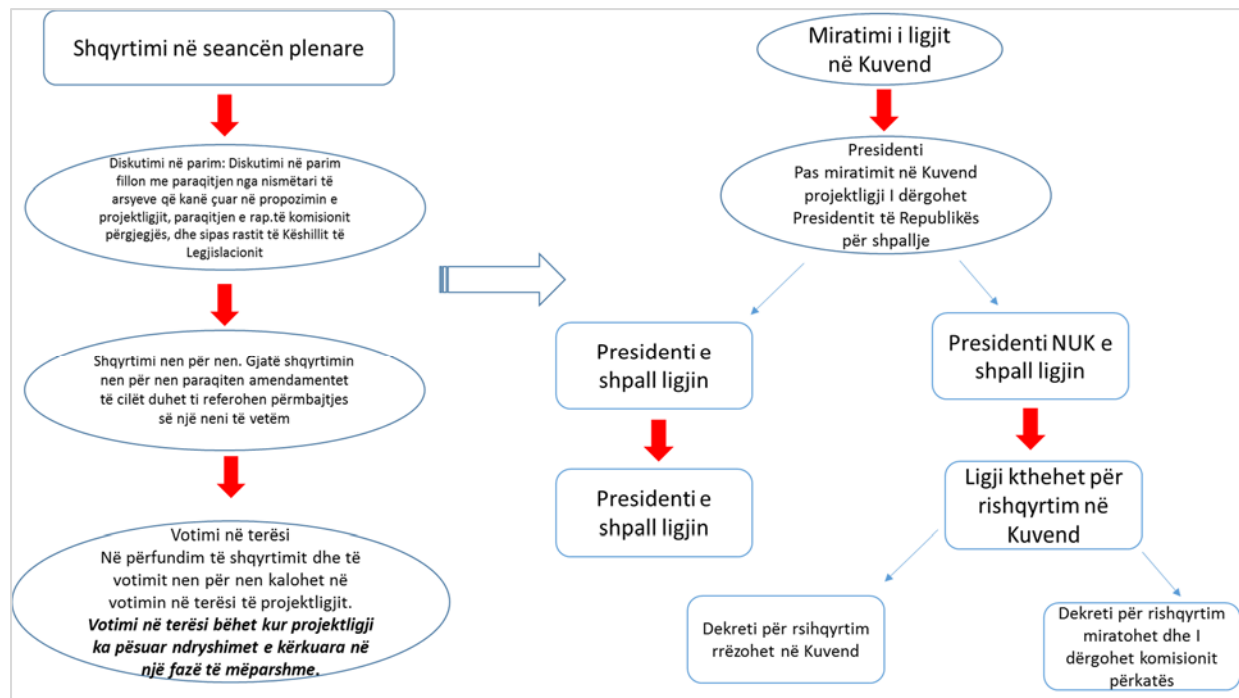
Futja e projektligjit në kalendarin e punës së Kuvendit bëhet nga Konferenca e Kryetarëve. Në program shënohet institucioni që ka ndërmarrë nismën, datën e paraqitjes, si dhe Komisionit/eve përgjegjëse për shqyrtimin e ligjit

Pas regjistrimi të projekt-aktit në regjistër të vëçantë i kalohet Kryetarit të Kuvendit i cili urdhëron shpërndarjen deputetëve, medias dhe personave të tjerë.

Kryetari i Kuvendit dërgon për shqyrtim projekt-ligjit në komisionin përgjegjës dhe në komisionet që duhet të paraqesin mendimet e tyre. Komisionet kur përcaktohen nga Kuvendi, ose kur e shohin të nevojshmemund të bëjnë mbledhje të përbashkëta. Komisionet, sipas rastit, kërkojnë mendimin e Këshillit të Legjislacionit.

Vazhdon...

Faza 4



Faza 5

3. METODOLOGJIA PËR VLERËSIMIN E HAPËSIRAVE PËR KORRUPSION NE LEGJISLACIONIN SHQIPTAR

Kjo metodologji është hartuar mbi bazën e:

- Manualit të hartimit të ligjeve, hartuar nga Bashkimi Evropian, dhe
- Metodologjinë mbi “Vlerësimin e hapësirave për korrupsion për aktet ligjore dhe draft aktet për ekspertët ligjor”, hartuar nga Cristina Cojocaru, Këshilli i Evropës, 2010-2011.

3.1 Qëllimi i metodologjisë

Një legjislacion i hartuar keq pakëson sigurinë ligjore dhe stabilitetin ligjor, rrit mundësinë e autoriteteve publike për shfrytëzimin e ligjit për interesa individuale duke cënuar interesin publik. Legjislacioni i hartuar keq gjithashtu mund të mos e arrijë objektivin e tij dhe mund të jetë i vështirë për t’u zbatuar pavarësisht dëshirës së mirë.

Brenda këtij konteksti qëllimi i kësaj metodologjie është të udhëzojë zyrtarët shqiptarë gjatë procesit të hartimit, diskutimit dhe miratimit të legjislacionit nga këndvështrimi i minimizimit ose mënjanimit të hapësirave korruptive që mund të krijohen qëllimisht ose jo.

Kjo metodologji u drejtohet personave që marrin pjesë në përgatitjen e vlerësimit të praktikave korruptive të projektligjeve dhe projektakteve të tjera normative. Metodologjia ka si qëllim të shërbejë si udhëzues për përmirësimin dhe ruajtjen e cilësisë së lartë si dhe parandalimin e hapësirave korruptive të legjislacionit në Shqipëri.

3.2 Aplikimi i metodologjisë

Metoda me efikase për zbatimin e metodologjisë është ngritja e një grupi ekspertësh të cilët do të bëjnë vlerësimin e draftit për risqe korruptive sapo të ketë përfunduar nga hartuesi dhe përpara se t’i nënshtrohet aprovimit final.

Ekspertët që do të aplikojnë metodologjinë kanë këto karakteristika:

- Juristë, me eksperiencë në teknikë legjislative;
- Nuk duhet të jetë autor i tekstit që do të vlerësohet për hapësira korruptive;
- Është në gjendje të realizojë vlerësimin e hapësirave për korrupsion të një akti si dhe të përgatisë një raport ekspertize pas finalizimit të draftit nga autori, por përpara se të miratohet nga autoriteti përkatës.

- Është i specializuar në fusha të caktuara të së drejtës dhe bën vlerësime të hapësirave për korrupsion në akte të ndryshme brenda fushës së ekspertizës.
- Njeh Metodologjinë dhe ka marrë trainim të posaçëm mbi të.

Gjatë aplikimit të metodologjisë përdoren terma specifike sipas kuptimit të mëposhtem:

- **Risqe për korrupsion** – mundësia që krijohet për veprime korruptive gjatë procesit të zbatimit të dispozitave ligjore.
- **Corruption proofing** (Testi antikorrupsion) – procesi i vlerësimit nga ekspertë të draft-ligjit apo të akteve të tjera ligjore me qëllim të identifikimit të rregullave që favorizojnë ose të mund të favorizojnë sjellje korruptive.
- **Raporti i vlerësimit të corruption proofing (testit antikorrupsion)** – vlerësim me shkrim i përgatitur nga një ekspert në kuadër të procesit të vlerësimit të hapësirave për korrupsion.
- **Ekspert** – person që zotëron njohuritë teorike dhe aftësitë praktike që mundësojnë të njohë risqet për korrupsion në një akt ligjor
- **Metodologji** – Metodologjia për Vlerësimin e Hapësirave për Korrupsion e Akteve Ligjore dhe e projekt akteve ligjore.

Përgatitja e ekspertëve për të shkruar raportin e ekspertizës

Eksperti që do të vlerësojë një akt në drejtim të risqeve për korrupsion duhet të njihet paraprakisht me:

1. Ligje apo akte normative që kanë lidhje direkte me draftin si p.sh. nëse bëhet fjalë për një ligj amendues ose dhe të tërthortë kur prekin të njëjtat çështje apo të ngjashme etj. Ligji që ndryshohet duhet lexuar i pari dhe duhet bërë analiza përqasëse.

2. Relacionin shpjegues të draftit për të identifikuar qëllimet e draftit, rëndësinë e tij dhe objektivat e hartuesve.

Eksperti duhet të krahasojë qëllimet e deklaruara në relacion me qëllimet dhe objektivat që përvijohen në draft. Rëndësia i draftit mund të vlerësohet nga gjuha e përdorur në relacionin shoqërues. Relacioni që shoqëron draftin duhet të përmbushë në mënyrë të detajuar kërkesat e pikës 19 të VKM Nr.584, Dt.28.08.2003, “Për Miratimin e Rregullores së KM” (e azhurnuar).

Vëmendje e veçantë në relacion i duhet kushtuar:

- pajtueshmërisë së draftit me pjesët e tjera të legjislacionit;
- ngritja e institucioneve apo autoriteteve të reja publike;
- ndryshimet që propozohen në lidhje me rregullimin në fuqi të detyrave të autoriteteve publike;
- justifikimet në lidhje me zgjidhjet e paraqitura në draft ;
- kush do të përfitojë nga drafti dhe si;
- kush mund të ketë pasoja nga drafti dhe si;
- aspekti financiar i draftit.

3. Tekstin e draftit duke pasur në mendje pyetjen: a mund ta interpretojë në mënyrë abuzive nënpunësi publik? Kësaj pyetjeje i jepet përgjigje duke u bazuar në shtatë risqet e mëposhtme të cilat mund të krijojnë hapësira korruptive gjatë zbatimit të një akti ligjor:

i. Koherenca e draftit dhe pajtueshmëria me akte të tjerë ligjorë;

- ii. Mënyra e ushtrimit të autoritetit publik;*
- iii. Interesi publik dhe mënyra e ushtrimit të të drejtave dhe detyrimeve;*
- iv. Transparenca dhe qasja në informacion;*
- v. Llogaridhënia dhe përgjegjësia;*
- vi. Mekanizmat kontrollues;*
- vii. Gjuha.*

4. Informacione të tjera të vlefshme përpara përpilimit të analizës:

- a) Informacion zyrtar mbi legjislacionin në fushë, të dhëna, statistika, raporte publike të institucioneve, praktike gjykatash, etj
- b) Informacion jo zyrtar: libra, punime, media etj.

4. ANALIZA E DETAJUAR E RISQEVE PËR HAPËSIRA KORRUPTIVE NË NJË AKT-LIGJOR

I. Koherenca E Draftit Dhe Pajtueshmëria Me Akte Të Tjerë Ligjorë

Përgjithësisht, hartuesi i ligjeve duhet të sigurojë koherencën e tërësisë së ligjeve duke eliminuar konfliktet mes dispozitave të ndryshme legjislative që mund të shfaqen gjatë procesit legjislativ. Një ligj i ri duhet të hartohet në një mënyrë që të jetë në përputhje me rendin ekzistues ligjor.

Çështje të ngjashme ligjore duhet të rregullohen tërësisht në të njëjtin ligj në vend që të shpërndahen në disa ligje. Nuk është e këshillueshme që të miratohen një numër ligjesh që lidhen me të njëjtin problem ose të plotësohet një ligj i përgjithshëm, që vetë është tashmë shumë voluminoz dhe i hollësishëm, me shumë ligje të veçanta. Përkundrazi, duhet të shqyrtohet kodifikimi ose kur është e mundur hartimi i akteve nënligjore si alternativë. Një shembull negativ i shpërndarjes së një çështje në disa ligje është Ligji Nr.9049, datë 10.4.2003 “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurisë, të detyrimeve finaciare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë” i cili është ndryshuar me Ligjin nr.9367, dt.7.4.2005, me Ligjin nr.9475, dt.9.2.2006, me Ligjin nr. 9529, dt.11.5.2006, me Ligjin Nr. 85/2012 datë 18.09.2012 dhe me Ligjin nr.45/2014 datë 24.4.2014. Një hapërdarje e tillë e ka bërë këtë ligj shumë të vështirë për tu kuptuar dhe zbatuar nga ata të cilat ai ka në shënjestër. Një situatë e tillë krijon kushte për abuzim me pushtetin nga zyrtarët zbatues.

Përveç konsideratave të përgjithshme të përmendura më lart, ky risk mund të shfaqet edhe në rastet specifike si më poshtë:

1. Parashikime me bazë referimi të mangët

Dispozitat e referencës vlerësohen të gabuara kur është e vështirë të identifikohet baza ligjore ku referojnë ato apo kur nuk ka fare një bazë të tillë. Identifikimi i dispozitave të tilla është i lehtë kur

përdoren shprehje të tilla si: në pajtim me legjislacionin në fuqi, bazuar në ligj, në mënyrën e parashikuar, sipas parashikimeve ligjore, etj.

Rreziku në këtë rast qëndron në mundësinë që ka nënpunësi publik për të zbatuar pjesë të ndryshme të legjislacionit duke abuzuar me diskrecionin kur referenca është e paqartë. Për përdorim korrekt të referencës së bazës ligjore duhet pasur parasysh:

Referencat ligjore janë dy llojesh, (a) referencë e brendshme ku referimi bëhet tek një dispozitë brenda të njëjtit ligj dhe (b) referencë e jashtme kur referimi i drejtohet një dispozite të një ligji tjetër.

(a) Në rastin e referencave të brendshme hartuesi duhet të vendosë nëse referenca e brendshme lehtëson në fakt kuptimin e dispozitës apo nëse është më mirë të riformulohet dispozita. Referenca e brendshme duhet të përcaktojë nenin e saktë, paragrafin ose nën-paragrafin tek i cili bëhet referenca. Në raste të rralla mund të jetë e nevojshme që të bëhet referenca tek një kre i tërë ose pjesë tjetër e ligjit. Referenca të tilla janë të përshtatshme vetëm në qoftë se ajo ka të bëjë me të gjitha dispozitat e kreut ose pjesës dhe duhet shmangur kur referohen vetëm disa prej dispozitave të tyre. Gjithashtu duhen shmangur referencat zinxhir. Për shembull, nuk duhet bërë referenca e nenit 3 tek neni 7, i cili përmban një reference të mëtejshme tek neni 10, apo më keq akoma, një referencë mbrapsht në nenin 3.

(b) Në rastin e referencave të jashtme duhet pasur parasysh se kur referimi bëhet në një ligj tjetër, ky i fundit duhet të identifikohet qartë duke cituar titullin e plotë, përfshirë numrin dhe datën e miratimit. Në qoftë se ai ligj është ndryshuar, referencat e jashtme nuk duhet të citojnë ligjet ndryshuese, por thjesht të tregojnë që ai është ndryshuar. Megjithatë, në tekstin e ligjit nuk duhet bërë asnjëherë referencë në ligje apo akte të tjera ligjore që nuk janë pjesë e rendit ligjor shqiptar. Ligjet dhe aktet ligjore të huaja mund të përmenden në relacion. Nëse referenca bëhet për dispozita specifike të ligjit tjetër, ajo duhet gjithashtu të tregojë gjithmonë, sipas rastit, nenin e saktë, paragrafin dhe nën-paragrafin tek i cili bëhet referenca. Në referimet e mëpasshme tek një ligj tjetër, rregulli bazë është se ligji tek i cili bëhet referenca duhet të identifikohet vetëm me numrin me të cilin është miratuar.

2. Dispozita deleguese të gabuara

Këto janë dispozita që i japin një autoriteti tjetër një kompetencë të pajustificuar për të vendosur në mënyrë të pavarur rregullore, ndalime dhe përjashtime të detyrueshme.

Ky delegim është i pajustificuar dhe i rrezikshëm kur:

-kjo kompetencë i është dhënë të njëjtit autoritet që do të zbatojë, kontrollojë apo ndëshkojë për moszbatim të rregullave që do të parashikojë vetë.

-kjo kompetencë i është dhënë një autoriteti që nuk ekziston akoma duke krijuar pasiguri shoqërore deri në momentin e krijimit të këtij autoriteti;

- ligji përmban rregulla gjysmake duke deleguar rregullimin e pjesës tjetër një autoriteti tjetër, zakonisht atij që do merret me zbatimin e tij. Situatë e ngjashme është kur ligji përcakton rregullin dhe i delegon një autoriteti tjetër përjashtimet nga rregulli.
- kjo kompetencë është në kundërshtim me statusin e autoritetit të deleguar ose është dhënë nga një rregullim më i lartë ligjor legjislatorit.

Dispozitat deleguese të gabuara prodhojnë dhe rreziqe të tjera: zgjerim i pushteteve diskrecionale, parashikime pa kriter të afateve për përmbushjen e detyrave, kërkesa tejet të larta për ushtrimin e të drejtave, etj. Identifikimi i situatave të tilla është i mundshëm kur përdoren shprehje të tilla si: “në bazë të rregullave/procedurës/kushteve të parashikuara nga Ministria/një autoritet tjetër”, “në përputhje me kushtet e parashikuara nga”, “sipas kushteve të parashikuara në Rregulloret e tij”, “përjashtime të tjera/kushte/veprime të parashikuara nga”, etj.

Për përdorimin të drejtë të delegimeve duhet pasur parasysh hierarkia e akteve normative dhe se parimi kryesor i Kushtetutës së Shqipërisë dhe i sistemit ligjor është se të gjitha ligjet miratohen nga Kuvendi. Sidoqoftë Kuvendi mund t’i delegojë Qeverisë detyrën për të hartuar akte më të detajuara dhe më teknike, të cilat njihen si “akte nënligjore”. Kushtetuta vetë, duke folur për hierarkinë e akteve normative në nenin 116 të saj, parashikon akte normative që janë “nën” ligjet.

Duke mbajtur parasysh numrin gjithnjë në rritje të rregullimeve ligjore në një shtet modern, kuptohet që Kuvendi, edhe pse rregullatori suprem i prodhimit legjislativ, mund të mos miratojë çdo aspekt të rregullimeve ligjore. Përmasat dhe kompleksiteti në rritje i legjislacionit kërkon delegimin e kompetencave tek ekzekutivi për nxjerrjen e rregullave të detajuara. Për këtë arsye Kuvendi kur miraton një ligj, mund të vendosë t’i lërë disa të drejta rregullimi Qeverisë brenda kufijve të përcaktuara me ligjin në fjalë.

Delegimi lejon, që Qeveria të nxjerrë rregulla (akte nënligjore) brenda kuadrit ligjor të përcaktuar nga ligji në përputhje me nenin 118 të Kushtetutës:

1. Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë.
2. Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.
3. Organi i autorizuar me ligj për të nxjerrë akte nënligjore, siç specifikohet në paragrafin 2 të këtij neni, nuk mund t’ia delegojë kompetencën e tij një organi tjetër”.

Gjatë përcaktimit të kompetencave deleguese, hartuesi i ligjit duhet të marrë në konsideratë balancën midis funksioneve legjislative të Kuvendit dhe funksioneve të deleguara legjislative që do t’i lihen Qeverisë. Përfshirja e dispozitave që normalisht duhet të jenë në akte nënligjore në ligjet që i delegojnë këto, mund të krijojë kompleksitet dhe një ngurtësi të panevojshme, sepse në qoftë se ato duhet të ndryshohen, do të kërkojnë procedura të gjata në Kuvend. Arsyet se përse parashikohen kompetenca legjislative për nxjerrjen e akteve nënligjore gjithmonë duhet të shpjegohen në relacionin që shoqëron projektin. Gjithashtu, dispozitat për nxjerrjen e akteve nënligjore duhet të hartohen sa më saktë të jetë e mundur.

Për Kuvendin nuk është e nevojshme të përcaktohet si organ kompetent sepse gëzon kompetencën e përgjithshme legjislativë që buron drejtpërsëdrejti nga Kushtetuta dhe nuk ka nevojë që të deklarohet autoriteti i tij ligjvënës. Gjithsesi, është e zakonshme në legjislacionin shqiptar që ligjet të tregojnë bazën kushtetuese nga e cila ato janë nxjerrë.

3. Dispozita konkurruese

Dispozitat konkurruese janë ato që krijojnë një konflikt midis tyre. Ato mund të jenë brenda një drafti apo midis një drafti dhe një ligji ekzistues, një norme të brendshme apo ndërkombëtare. Konflikti i jashtëm gjithashtu mund të vijë midis akteve të të njëjtës fuqi ose midis akteve të fuqive të ndryshme.

Konflikti ligjor pengon zbatimin korrekt të ligjeve dhe krijon kushtet për zgjedhjen e aktit më të leverdisshëm për zbatim në një situatë të caktuar duke i hapur rrugë edhe ndonjë zgjidhje abuzive.

Për të shmangur këtë problem duhet pasur parasysh:

Çdo ligj duhet të përmbajë një referencë të qartë, në nenet e tij të fundit, që specifikon se cili ligj i mëparshëm ose dispozita të ligjeve të mëparshme shfuqizohen nga ky ligj, sa herë që kjo është e nevojshme. Referencat duhet të jenë shumë të sakta. Në dispozitat që shfuqizojnë ligje nuk duhet përdorur gjuhë e përgjithshme apo e paspecifikuar si për shembull “të gjitha ligjet që bien ndesh me këtë ligj shfuqizohen”. Dispozita të tilla duhet të përdoren vetëm në rrethana përjashtimore kur nuk është e mundur për arsye objektive të identifikohen në mënyrë të saktë të gjitha dispozitat e akteve ligjore që duhet të shfuqizohen.

Dispozitat shfuqizuese nuk duhen adoptuar me nxitim dhe në momentin e fundit, por ato duhet të jenë rezultat i një rishikimi të kujdesshëm të ligjeve ekzistuese të fushës. Në veçanti, hartuesi duhet të bëjë kujdes që të mos shfuqizojë ligje apo dispozita të ligjeve që janë adoptuar si pasojë e përafrimit të legjislacionit me *acquis*-në e BE-së përveç kur ka arsye të bazuar dhe specifike për ta bërë këtë.

4. Boshllëku legjislativ

Janë rastet e mos rregullimit të plotë nga ana e legjislatorit të marrëdhënieve të ndryshme shoqërore. Rreziku nga boshllëku legjislativ lidhet me pasigurinë që krijon sidomos në lidhje me mekanizmat për zbatimin e të drejtave, përmbushjen e detyrimeve, etj.

Boshllëku legjislativ evidentohet në dispozita të pamjaftueshme, mungesë saktësie në parashikimet e detyrave dhe përgjegjësi të nënpunësve publike, etj. Këto situata që mund të shfrytëzohen për të abuzuar.

Për të shmangur këtë problem duhet pasur parasysh që ligji duhet të jetë i detajuar dhe i plotë në rregullimin e të gjitha aspekteve të marrëdhënieve shoqërore të cilat ekzistojnë ose ka atë ngjarë të krijohej nga realiteti objektiv ose nga zbatimi i dispozitave të tjera të të njëjtit draft.

II. Mënyra E Ushtrimit Të Autoritetit Publik

5. Kompetencat e gjera rregullatore

Objekti i madhor i ndërtimit të shtetit të së drejtës dhe respektimit të të drejtave të qytetarëve nuk është përkthyer domosdoshmërisht në avantazhe reale për qytetarët në marrëdhëniet e tyre të përditshme me organet e administratës publike për sa kohë që nuk janë vendosur procedura të qarta e të drejtpërdrejta për kryerjen e shërbimeve në adresë të qytetarëve, pra për mënyrën e ushtrimit të autoritetit publik.

Ligji Nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë” është një akt normative i një rëndësie të veçantë dhe një mjet praktik i cili ka për qëllim kryesor realizimin e një sistemi qeverisjeje të orientuar drejt qytetarëve. Me pak fjalë, *Kodi i Procedurave Administrative* në thelb është një ligj që synon të rregullojë mënyrën sesi organet e administratës publike duhet t’i ushtrojnë kompetencat e tyre në raport me personat privatë duke ofruar gjithashtu një mekanizëm për kontrollin mbi administratën. Përdoruesit e kësaj metodologjie me qëllim të vlerësimit të hapësirave për korrupsion duhet të kenë njohje të thellë të këtij kodi administrativ.

Përveç konsideratave të përgjithshme të përmendura më lart, ky risk mund të shfaqet edhe në rastet specifike si më poshtë:

5. Kompetencat e gjera rregullatore

Këto janë dispozita që e pajisin një autoritet publik me të drejta të rregullimit ligjor në fusha që shkojnë përtej kompetencave të tyre. Kjo ndodh kur fusha e ndërhyrjes ligjore të autoritetit ekzekutiv ka të njëjtën shtrirje sa edhe fusha e ligjvënësit për të bërë ndërhyrje legjislative. Me fjalë të tjera, ekzekutivi ka për detyrë të zbatojë ligjet dhe jo t’i kompletojë ato nga ana normative.

Shpesh këto kompetenca të gjera mund të hasen në projektligjet e hartuara nga autoritetet ekzekutive, të cilat e lejojnë autoritetin përgjegjës për zbatimin e një ligji të vendosë rregulla që i shkojnë atij për shtat.

Kompetencat e gjera rregullatore shpesh hasen në listimin joshtrues të të drejtave dhe detyrave të autoriteteve publike, të aspekteve procedurale etj, në dispozita që përmbajnë shmangie duke parashikuar vendosjen e përjashtimeve të tjera krahas atyre të përjashtuara në ligj, si dhe të drejta, detyrime dhe aspekte procedurale të tjera nëpërmjet akteve nënligjore.

Për të evituar këtë risk, dispozitat për nxjerrjen e akteve nënligjore duhet të hartohen sa më saktë të jetë e mundur. Kushtetuta në nenin 118 të saj përcakton se, dispozita për nxjerrjen e akteve nënligjore duhet të specifikojë autorizimin për nxjerrjen e akteve nënligjore, organin që ngarkohet për nxjerrjen e akteve nënligjore, çështjet që duhet të rregullojnë këto akte, si dhe parimet mbi të cilat ato mbështeten. Kompetencat e fituara nga delegimi nuk mund të delegohen tek organe të tjera.

6. Përgjegjësi tejet të gjera apo përgjegjësi në kundërshtim me statusin e autoritetit publik

Këto kanë të bëjnë me kompetenca të cilat i tejkalojnë kompetencat ose bien ndesh me statusin e autoritetit publik të cilit i janë caktuar këto kompetenca.

Për të shmangur këtë risk duhet të krahasojnë dispozitat e draftit me kuadrin ligjor që rregullon fushat në të cilat punon autoriteti ekzekutiv publik, si dhe aktet që përcaktojnë statusin dhe detyrat kryesore të tij, duke siguruar që kompetencat që caktohen nga drafti, të mos bien ndesh me këto ligje.

7. Përgjegjësi të parashikuar në një mënyrë që lejon interpretime të ndryshme dhe abusive

Këto kanë të bëjnë me kompetenca të autoriteteve publike, të cilat janë formuluar në mënyrë të paqartë, duke krijuar mundësinë e interpretimit të ndryshëm të tyre në situata të ndryshme, duke bërë të mundur interpretimin e tyre sipas një interesi të caktuar ose shmangien e tyre.

Formulim i paqartë i kompetencave krijon mundësinë që një zyrtar të zgjedhe interpretimin që i shkon atij më për shtat.

8. Detyra paralele

Ky rrezik haset në rregullime që parashikojnë detyra për një institucion të caktuar në draftin e ri ndërkohë që detyra identike ose të ngjashme janë parashikuar në të njëjtin draft ose në një akt tjetër për një organ tjetër.

Parashikime paralele detyrash në disa organe mund të nxisë lënien e përmbushjes së tyre dhe evitimi i përgjegjësisë nga të gjitha palët. Këto rreziqe mund të evidentohen edhe në rastet e një vendimmarrjeje që realizohet nga disa organe, pra një vendim që merret nga disa organe bashkë, duke nxitur përsëri situatat më sipër.

Për të shmangur këtë risk duhet pasur parasysh që hartuesi të qartësojë se cilat autoritete përgjigjen për procedurat dhe veprimet e parashikuara në draft.

9. Rregullimi i detyrimeve të një autoriteti publik nëpërmjet formulave të pushteteve diskrecionale si “mundet”, “ka të drejtë”, “ka mundësi”, “duhet” etj.

Formulimet që krijojnë kushte për liri vetëgjykimi shpien në rreziqe korrupsioni kur formulohet si e drejtë ajo që duhet të jetë thjesht një detyrim/detyrë e autoritetit publik. Përdorimi jo i saktë nga pikëpamja gramatikore apo jo në mënyrë të njëlojtë i këtyre foljeve shkakton paqartësi në lidhje me karakterin lejues apo urdhërues të dispozitës.

Kjo liri vetëgjykimi mund të përdoret në menyrë abusive. Ky rrezik rritet më tej kur nuk ka kritere për të identifikuar së në çfarë rrethanash zyrtari “ ka të drejtë” ose “mundet” dhe në çfarë rrethanash ai nuk ka të drejtë dhe nuk mund t’i zbatojë detyrat e tij.

Ky risk mund të shmanget duke treguar kujdes që foljet modale të përdoren gjithmonë në mënyrë konsistente në varësi të faktit nëse ato tregojnë një urdhër apo lejojnë diçka.

10. Ushtrim i detyrave të bërjes së rregullave, kontrollit të zbatimit të tyre dhe aplikimit të sanksioneve për moszbatimin e tyre;

Kjo ka të bëjë me veshjen e një autoriteti publik me kompetencën e tepruar për të vendosur rregulla, për të verifikuar zbatimin e tyre si dhe për të vendosur dënime në rastin e shkeljeve të tyre. Meqënëse të gjitha kompetencat janë përqëndruar në duart e këtij autoriteti lihet hapësirë për veprime abuzive.

Ky risk mund të shmanget duke ju referuar nenit 118 të Kushtetutës e cila përcakton se, dispozita për nxjerrjen e akteve nënligjore duhet të specifikojë autorizimin për nxjerrjen e akteve nënligjore, organin që ngarkohet për nxjerrjen e akteve nënligjore, çështjet që duhet të rregullojnë këto akte, si dhe parimet mbi të cilat ato mbështeten. Kompetencat e fituara nga delegimi nuk mund të delegohet tek organe të tjera.

11. Arsyet joshteruese, të paqarta apo subjektive të shkaqeve për të refuzuar ndërmarrjen e një veprimi

Kjo ka të bëjë me arsyetimin jo të plotë të rasteve kur një autoritet mund të mos pranojë të ndërmarë veprime të caktuara ose të ekzekutojë detyrime të caktuara.

Për të shmangur këtë rrezik hartuesi duhet të përcaktojë arsye të qarta, të përpikta, objektive dhe shteruese të mospranimit nga ana e një autoriteti publik.

12. Mungesë/paqartësi e rregullave procedurale administrative

Kur procedurat administrative nuk janë vendosur ose perkufizuar në mënyrë të qartë, kjo mund të krijojë liri të tepruar veprimi tek zyrtarët duke rënë ndesh me interesin publik. Ky risk mund të shfaqet sa herë që teksti i draftit të aktit ligjor përmend ose nënkupton ekzistencën e procedurave administrative por:

- Nuk arrin t'i sqarojë ato;
- Përdor dispozita që u referohen në mënyrë të turbullt ligjeve të papërcaktuara qartë për rregullimin e këtyre procedurave;
- Përdor dispozita delegimi për tja përcjellë autoritetit përgjegjës drejtpërdrejt detyrën e rregullimit të procedurave administrative ose një pjesë të tyre;
- Përdor formulime të paqarta gjuhësore për t'i përshkruar procedurat;
- Vendos liri veprimi nga ana e zyrtarëve publikë lidhur me aspekte të ndryshme procedurale.

Në një shtet ligjor procedura është po aq e rëndësishme sa edhe të drejtat materiale. Në fakt të drejtat materiale mbeten diçka utopike nëse nuk ekziston qartazi procedura për realizimin e tyre. Për të shmangur një rrezik të tillë çdo akt normativ duhet të parashikojë qartë procesin administrativ për realizimin e një të drejtë apo detyrimi. Në rast se kjo nuk bëhet atëhere mund të përdoren dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative. Megjithatë do të ishte e këshillueshme që një referencë e tillë të jetë e shprehur në aktin normativ.

13. Afate të pajustificuara të gjata apo të shkurtra, mungesa e afateve specifike

Afatet administrative të cilat janë tepër të gjata ose tepër të shkurtra bëjnë të vështirë ushtrimin e të drejtave dhe interesave. Afatet quhen tepër të gjata kur veprimi që duhet të ndërmerret brenda këtyre afateve kohore është shumë i thjeshtë dhe kërkon pak kohë. Afatet quhen tepër të shkurtër kur veprimet që duhet të ndërmerren janë tepër të ndërlikuara dhe kërkojnë një kohë më të gjatë për tu realizuar sesa afati i parashikuar në draft. Ekzistojnë dhe raste kur afatet mungojnë ose kur janë parashikuar në mënyrë të paqartë.

14. Mungesa e identifikimit të autoritetit përgjegjës të cilit i referohet dispozita

Ky rrezik ndodh kur akti ligjor nuk e citon shprehimisht autoritetin publik të cilit i referohet dispozita ligjore, dhe kur ky autoritet është i qartë dhe mund të identifikohet nga konteksti i draftit. Kjo mund të shkaktojë konflikt ndërmjet autoriteteve publike lidhur me kompetencat dhe të drejtat e autoriteteve të rregulluara nga dispozitat e aktit ligjor.

Në përgjithësi, kompetencat administrative lidhur me zbatimin e ligjit ushtrohen nga autoritetet shtetërore qendrore ose vendore. Nëse hartuesi i ligjit synon t'u japë kompetenca administrative për zbatimin e ligjit organizmave jashtë hierarkisë së zakonshme të autoriteteve, siç janë bordet ose këshillat e pavarura, ose në raste të rralla, institucioneve private, dispozitat që rregullojnë autorizimin e këtyre organizmave duhet të formulohen në mënyrë të saktë.

III. Justifikimi, Interesi Publik Dhe Mënyra E Ushtrimit Të Të Drejtave Dhe Detyrimeve

Çdo përpjekje për hartimin e ligjeve duhet të paraprihet nga vlerësimi dhe vërtetimi i arsyeve pse ligji duhet të miratohet, në veçanti justifikimi i tij politik dhe ligjor. Hartuesi i ligjit duhet të përcaktojë çfarë duhet rregulluar me ligj, kujt i drejtohet ligji si dhe ku është interesi publik në hartimin e këtij ligji.

15. Justifikimi i draftit

Kur draftit të një akti ligjor i mungon Memorandumi Shpjegues ose kur ky memorandum është hartuar me mangësi, drafti mund të cënohet shpesh nga rreziqe të padëshiruara të korrupsionit.

Për të shmangur këtë rrezik duhet pasur parasysh:

Çdo projektligj duhet të shoqërohet nga relacioni me qëllim për të shpjeguar dispozitat e tij me gjuhë të thjeshtë, jo teknike, duke parashtruar ndryshimet që propozon projektligji në legjislacionin ekzistues. Relacioni sikurse edhe legjislacioni në shpjegim të të cilit ai hartohet duhet të shkruhet me kujdes për efekt të cilësisë dhe efektivitetit të legjislacionit.

Relacionet shpjeguese shërbejnë për disa qëllime të ndryshme. Funkzioni i tyre i parë është që të informojë dhe të ndihmojë deputetët gjatë shqyrtimit të projektligjit në procesin parlamentar. Relacionet gjithashtu kryejnë edhe një funksion tjetër të rëndësishëm për publikun e gjerë dhe për mediat. Sa më e plotë dhe sa më e saktë të jetë përmbajta e relacionit aq më i kuptueshëm është ligji i propozuar. Pas miratimit të ligjeve, relacionet mund të vazhdojnë të kenë një rol të rëndësishëm dhe mund të ndikojnë në zbatimin e ligjit në praktikë. Relacionet mund të jenë një burim informacioni mbi ligjin për publikun duke kontribuar në efektivitetin e tyre. Ata që punojnë me ligjin mund t'i kthehen relacionit të tij për të përcaktuar objektin dhe qëllimin e dispozitave të tij si një ndihmë gjatë përdorimit të ligjit. Së fundmi, por jo me më pak rëndësi është se, gjykatat mund t'i referohen relacionit si ndihmë për të interpretuar një ligj. Relacionet e paqarta, të dykuptimta, ose sipërfaqësore mund të çojnë në interpretim dhe zbatim të ligjit ndryshe nga ç'ishte menduar. Megjithatë, praktika e deritanishme është se relacionet nuk përdoren pas miratimit të ligjit dhe nuk janë lehtësisht të disponueshme për publikun e gjerë.

Këta faktorë ngrenë pyetjen e statusit ligjor të relacioneve. Teorikisht, teksti ligjor duhet të parashikojë zgjidhje për të gjitha çështjet ligjore që i takojnë fushës që ai rregullon. Rrjedhimisht, relacionet duhet të kufizohen vetëm në dhënien e një informacioni të përgjithshëm duke shërbyer si një tregues shtesë për legjislacionin. Hartuesi nuk duhet të përdorë relacionin për të kompensuar hartimin jo të mirë të tekstit ligjor.

Sipas Rregullores së Këshillit të Ministrave, neni 19 i Kreut të III-të, relacioni duhet të përmbajë:

a) Qëllimin e projektaktit dhe objektivat që synohen të arrihen.

- b) Vlerësimin politik dhe lidhjen ose jo të projektaktit me programin politik të Këshillit të Ministrave, aktet që kanë miratuar drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, si dhe dokumente të tjera për strategjitë dhe politikat e zhvillimit.
- c) Argumentimin e propozimit të projektaktit, duke bërë analizën lidhur me përparësitë dhe problemet e mundshme në zbatimin e projektaktit, nivelin e efektivitetit, zbatueshmërisë, efikasitetit, impaktit dhe efekteve përkatëse, si dhe kostos ekonomike që rezulton në raport me legjislacionin në fuqi.
- ç) Vlerësimin paraprak të ligjshmërisë dhe përputhshmërisë së formës dhe përmbajtjes së projektaktit me Kushtetutën, harmonizimin e tij me legjislacionin në fuqi dhe me normat e së drejtës ndërkombëtare të detyrueshme për Republikën e Shqipërisë
- d) Për projektaktet normative, një vlerësim të shkallës së përafrimit të tyre me legjislacionin e BE-së (acquis communautaire);
- dh) Përmbledhje shpjeguese të përmbajtjes së projektaktit;
- e) Institucionet dhe organet që ngarkohen për zbatimin e aktit;
- ë) Personat dhe institucionet që kanë kontribuar në hartimin e projektit”.

Sipas neneve 14 dhe 20 të Rregullores së Këshillit të Ministrave, duhet të hartohet një raport vlerësues i të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore, i cili është i veçantë nga relacioni, por i bashkëlidhet atij.

Ky raport duhet të përmbajë, sipas nenit 20, si më poshtë vijon:

- a) shumën e përgjithshme të shpenzimeve vjetore për zbatimin e aktit;
- b) parashikimet e hollësishme për çdo zë të buxhetit, të nevojshme për zbatimin e aktit;
- c) kohën e fillimit të efekteve financiare;
- ç) shpenzimet e detajuara për strukturat që ngarkohen me zbatimin e aktit;
- d) burimet e sigurta dhe të pritshme të financimit;
- dh) analizën e rritjes apo të pakësimit të shpenzimeve buxhetore, të paktën për tre vitet e para të zbatimit të tij;
- e) vlerën e detyrimeve fiskale të pritshme apo të përjashtuara, që parashikon projektakti;
- ë) kur projektakti ka për objekt miratimin e përdorimit apo të shpërndarjes së fondeve publike, shoqërohet me preventivin përkatës”.

Në praktikë informacioni mbi të ardhurat dhe shpenzimet nuk përfshihet në vlerësimin e veçantë, por në relacion dhe rrallëherë me hollësitë e kërkuara. Në shumë raste ky informacion lihet krejtësisht mënjanë. Kjo nuk duhet të ndodhë, kërkesat e Rregullores së Këshillit të Ministrave duhen respektuar. Në mënyrë që të përmbushen kërkesat e Rregullores së Këshillit të Ministrave dhe që të hartohet një relacion konçiz dhe lehtësisht i lexueshëm, informacionet e përfshira aty duhet të organizohen në tri pjesë: pjesa e parë, e cila trajton informacion dhe komente të përgjithshme; pjesa e dytë, e cila trajton komente të dispozitave specifike të projektligjit; dhe e treta, një vlerësim i cili trajton implikimet financiare të projektligjit.

16. Favorizimi i interesave që bien ndesh me interesin publik

Ekziston mundësia që aktet ligjore të nxisin realizimin e interesave të individëve ose grupeve të caktuara, në atë masë që kjo bie ndesh me interesin publik. Llojet e interesave realizimi i të cilave mundësohet nga këto dispozita mund të ndikojnë gjerësisht në interes personale, etnike, politike etj.

Shembujt përfshijnë dispozita të kodeve elektorale që i ofrojnë përparësi një partie politike të caktuar në masë të tillë që shkelet barazia e votuesve (psh. ndarja e zonave elektorale në favor të një partie, dispozitat e një ligji që rregullon një sektor ekonomik i japin përparësi një shoqërie tregëtare në veçanti etj).

17. Shkelja e interesave në kundërshtim me interesin publik

Normat ligjore mund të dëmtojnë dhe interesat e individit ose grupit, në dëm të interes publik. Për të shmangur këtë rrezik duhet pasur parasysh:

Qëllimi i çdo ligji është që t'iu sigurojë atyre të cilëve iu drejtohet një rregullim sa më të saktë dhe të kuptueshëm të problemit që shqyrtohet.

Dispozitat e ligjit duhet të përmbajnë vetëm rregullimin objektiv të rrethanave të përcaktuara shoqërore duke ju referuar karakteristikave të tyre të identifikueshme. Ligjet duhet të përmbajnë shprehje të qarta dhe të sakta të të drejtave dhe detyrimeve.

Është detyrë e hartuesit të ligjit të përcaktojë çfarë do të rregullohet me ligjin, kujt i drejtohet ligji, si dhe në çfarë kushtesh do të funksionojë ligji në fjalë. Nevoja, efektiviteti dhe qartësia e draftit duhet të përcaktohen.

Çdo projekt për hartimin e një ligji duhet të paraprihet nga vlerësimi dhe vërtetimi i arsyeve pse ligji nevojitet, në veçanti justifikimi i tij politik dhe ligjor.

Ata të cilët do të përgatisin ligjin duhet të përcaktojnë se në çfarë mase dhe në cilin drejtim ligji i ri do të kërkojë të ndryshojë skemën ekzistuese legjislative, cilat do të jenë pasojat e ligjit të ri për interesa të ndryshme që preken dhe cilat do të jenë kostot e ligjit të ri për sektorin publik dhe atë privat.

18. Kosto të ekzagjeruara për zbatimin dispozites në raport me përfitimin publik

Këto janë rasti i shpenzimeve tejet të mëdha publike apo private në zbatimin e aktit që propozohet në raport me avantazhet që përfitohen. Nëse të ardhurat janë nga fee/pagesa që paguajnë individët por edhe nëse vjen nga buxheti keqpërdorimi do të çënojë zbatimin e plotë dhe efikas.

Për të shmangur këtë risk duhet pasur parasysh:

Kostoja financiare direkte e zbatimit të ligjit është një element i pastër për vlerësimin e koston së legjislacionit. Nenit 82, paragrafi 1 i Kushtetutës përcakton se të gjitha ligjet duhet të shoqërohen me një raport që justifikon koston financiare për zbatimin e tij. Kjo kërkesë parashikohet gjithashtu në nenin 68 të Rregullores së Kuvendit. Neni 25 paragrafi 1 i Ligjit të Këshillit të Ministrave parashikon se të gjitha projektligjet që paraqiten në Këshillin e Ministrave për shqyrtim e miratim duhet të jenë të shoqëruara ndër të tjera, nga relacioni me një përmbajtje të caktuar sipas paragrafit 2 të nenit 25 (shih pikën 4.5.6 dhe Shtojcën II). Për projektligjet me natyrë financiare dhe ekonomike, relacioni duhet të përmbajë edhe efektet e pritshme financiare, që rrjedhin nga zbatimi i tyre.

Ka një shumëllojshmëri kostosh të legjislacionit. Përveç shpenzimeve të parashikuara të buxhetit të shtetit, ka edhe kosto ndaj sektorit publik. Shtimi i burokracisë kërkon plotësimin me personel dhe kjo ka efekte financiare. Mund të ketë kosto të tjera të drejtpërdrejta për sektorin publik, për shembull, nëse ligji parashikon subvencione për strehimin apo për bizneset e vogla.

Vlerësimi i ndikimeve administrative në sektorin publik duhet të tregojë sidomos nëse projektligji kërkon ngritjen e strukturave të reja administrative, apo zgjerimin e strukturave ekzistuese. Ligjet e reja duhet të përdorin sa më shumë të jetë e mundur strukturat ekzistuese administrative. Është e pavend nëse sektori publik ndërlikohet pa qenë nevoja nëpërmjet fryrjes administrative. Shtimi i strukturave ekzistuese administrative vështirëson shfrytëzimin e sektorit publik nga ana e qytetarëve dhe ul aksesin e tyre në të. Përkundrazi, duhet që të shqyrtohet thjeshtimi administrativ, për shembull, duke shkrirë disa funksione në një njësi të vetme administrative. Nëse është e nevojshme që të krijohen njësi të reja administrative, duhen bërë përpjekje për të siguruar që kostot ekonomike dhe administrative të jenë sa më të vogla, për shembull, duke bërë transferimin e stafit midis njësive administrative. Janë gjithashtu edhe kostot për sektorin privat. Legjislacioni që parashikon tatime ose taksa përbën një kosto të dukshme e të drejtpërdrejtë. Rregullimet e tepërta ose dispozitat që kërkojnë raportimin e detajuar, sjellin gjithashtu kosto, sepse kërkojnë burimet njerëzore të sektorit privat, që në fund të fundit paguhen nga konsumatorët. Nëse dispozitat rregullatore ose ato që kërkojnë raportimin e detajuar parashikojnë kërkesa të tepërta, ato do të jenë në fund të fundit një barrë për taksapaguesit (sepse më pak fitim do të thotë më pak të ardhura nga tatimet) dhe për komunitetin (sepse më pak të ardhura nga tatimet faktikisht do të thotë një ndikim negativ në shërbimet publike). Vlerësimi i kostove për sektorin privat duhet të jetë një prioritet i veçantë në rastin e projektligjeve që ndikojnë në mënyrën sesi vepron biznesi. Përcaktimi i kostove për sektorin privat mund të mbështetet në vlerësimin e fitimeve të sektorit publik. Për shembull, të ardhurat e pritshme nga tatimi mund të përdoren si një tregues i ndërlikimeve financiare për biznesin.

Projektligjet gjithashtu mund të kenë ndikime të tjera për biznesin. Një ligj mund të kërkojë, për shembull, zbatimin e një teknologjie të caktuar, ose plotësimin e kërkesave të caktuara për sigurinë. Këto kosto duhet të merren gjithashtu parasysh sa më shumë që të jetë e mundur. Ndër efektet e tij jo të drejtpërdrejta, projektligji mund të ndikojë edhe në mënyrën se si shoqëritë dhe konsumatorët veprojnë në treg. Edhe para se të miratohen projektligjet mund të kenë ndikim në aftësinë konkurruese të ndërmarrjeve, nëpërmjet dispozitave që ndikojnë në arsim, infrastrukturë, ose mundësinë e përdorimit të ekspertizës ose të kapitalit. Duhet të vërtetohet, nëse projektligji

mund të rrisë apo të kufizojë aftësinë konkurruese të ndërmarrjeve dhe nëse kjo do të ndodhë, deri në çfarë mase.

Zakonisht ka kosto si për sektorin publik ashtu edhe për sektorin privat. Shpeshherë pyetja më e vështirë është nëse kostoja justifikohet. Për shembull, të marrim propozimin e krijimit të një regjimi rregullues për disa sektorë privatë financiarë. Regjimi rregullator kërkohet të jetë i gjerë dhe i efektshëm. Një regjim i gjerë rregullator kushton shumë për sektorin publik, sepse ai zakonisht kërkon një burokraci të madhe dhe të kualifikuar. Sektori privat gjithashtu ka të ngjarë të ketë kosto të konsiderueshme në përpjekje për t'iu përgjigjur regjimit të ri, sepse do të ketë nevojë, për shembull, për personel shumë të kualifikuar. Kostot shtesë do t'u kalojnë konsumatorëve dhe në fund të ardhurat e biznesit mund të ulen, me pakësim të të ardhurave nga tatimet. Nga ana tjetër, një regjim rregullator më pak rigoroz, mund të sjellë pasoja të tjera të dëmshme. Ilegaliteti mund të rritet ose mbrojtja e konsumatorëve mund të bjerë. Si rezultat do të kishim uljen e besimit, i cili do të çonte në lëkundjen e autoritetit të shtetit, ose në uljen e besimit të ndërkombëtarëve për shtetin, ose në nënvlerësimin e sundimit të së drejtës. Prandaj, përfundimi mund të jetë, se skema më e gjerë justifikohet, me gjithë rritjet e kostove.

Kriteri i përgjithshëm është nëse pasoja e kosto-përfitimit të ligjit është e pranueshme. Për të përcaktuar këtë, është e nevojshme që të merren në konsideratë përfitimet e mundshme të ligjit të propozuar, duke përfshirë çdo efekt të dobishëm që nuk mund të përcaktohet nga pikëpamja monetare, si dhe të identifikohen përfituesit e mundshëm. Më pas është e domosdoshme që të përcaktohen kostot e mundshme të ligjit, duke përfshirë çdo efekt negativ që nuk mund të përcaktohet nga pikëpamja monetare, dhe të identifikohen njerëzit që do të duhet të përballojnë këto kosto. Një analizë e plotë e kostove dhe përfitimeve duhet të përfshijë analizën e kostove dhe përfitimeve të alternativave të cilat mund të arrijnë në thelb të njëjtat objektiva legjislativë.

19. Kërkesat e tepruara për ushtrimin e të drejtave/ përmbushjen e detyrimeve

Këto rreziqe ndodhin në rastet kur dispozira vendos kërkesa të shumta ose tepër të ndërlikuara dhe të vështira për një detyrim që duhet të realizohet nga qytetari.

20. Dispozitat që vendosin përjashtime dhe shmangie të pajustificuara

Këto janë dispozita të cilat vendosin përjashtime/shmangie nga një rregull, pa justifikim. Dispozita që vendosin shmangie të tilla mund të përbëjnë realizim e interesave të caktuara. Këto dispozita krijojnë dhe një rrezik shtesë nëse nuk përcaktojnë qartë kushtet e përpikta në të cilat zbatohet përjashtimi, duke krijuar kështu rrezik për liri vetëgjykimi.

Për shembull dispozita ku haset ky risk janë dispozitat e delegimit dhe të referencës.

21. Dispozitat e pazbatueshme

Këto dispozita për shkak të rrethanave të vecanta të fushës së rregulluar, nuk mund të ekzekutohen sepse nuk përputhen me realitetin dhe marrëdhëniet sociale.

Për t'ju shmandur këtij risku hartuesi duhet të ketë parasysh shmangjen e vendosjes së detyrimeve që janë të pamundura të përmbushen nga subjektet, ose të vendosin përjashtimet e nevojshme për personat që nuk mund t'i përmbushin këto detyrime.

IV. Transparenca dhe Aksesit Në Informacion

22. Mungesa e aksesit në informacion me interes publik

Këto janë raste mungese apo pamjaftueshmërie rregullimi në lidhje me të drejtën për tu informuar mbi të dhënat, faktet, situatat që lidhen me subjektin apo interesin publik, mundësi që duhet të arrihet pa një përpjekje të veçantë. Përpjekja për mungesë transparence nxit dhe përpjekjet për të marrë informacion nëpërmjet influencave.

Një mangësi e tillë mund të zbulohet në fazën e analizës sepse zakonisht përmbajnë formulime të gjera dhe të paqarta apo mungesën/paqartësinë e procedurave administrative. Edhe në një rast të tillë do të na vinte në ndihmë Kodi i Procedurave Administrative i cili ka dispozita të posaçme në lidhje me informimin e palëve në një proces administrativ si dhe Ligji për të Drejtën e Informimit i cili e shtrin këtë të drejtë përtej palëve të interesuara.

Një aspekt tjetër i rëndësishëm që duhet të vëzhgohet nga ekspertet e testit anti-korrupsion është dhe publikimi i akteve normative në gazetën zyrtare. Megjithatë, pika 1 e nenit 117 të Kushtetutës së Shqipërisë përcakton “Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare”, nuk janë të pakta rastet kur qeveritë shqiptare kanë miratuar akte nënligjore normative dhe nuk i kanë publikuar në gazetën zyrtare. Ky është një shembull i shkeljes flagrante të interesit publik si dhe të shkeljes së Kushtetutës e cila i konsideron aktet e papublikuara në gazetën zyrtare si pa fuqi juridike.

V. Llogaridhënia Dhe Përgjegjësia

Edhe në këtë rast nga pikpamja e përgjithshme do të na vinte në ndihmë Kodi i Procedurave Administrative sepse ai përmban parimet e përgjithshme të përgjegjësisë dhe llogaridhënies. Megjithatë aktet e reja normative duhet të kujdesen të kenë dispozita të qarta në lidhje me llogaridhënien me qëllim të shmangjes së dyshimeve në zbatimin e diskrecionit të nevojshëm. Ato sidomos duhet të përmbajnë dispozita të qarta me rastet që konsiderohen shkelje të ligjit.

23. Mungesa e llogaridhënies nga ana e autoriteteve publike në rast shkeljeje të dispozitave ligjore

Rastet tipike të mungesës së llogaridhënies nga ana e autoriteteve publike në rast shkeljeje të dispozitave ligjore janë:

- Mungesa ose paqartësia në rregullimin e përgjegjësive që duhet të mbajë një autoritet publik për shkeljen e dispozitave të aktit ligjor. Raste tipike do të ishin kur nuk përcaktohet asnjë lloj detyrimi apo përgjegjësie ligjore, që lind nga shkelja e një dispozite të caktuar nga autoriteti publik.
- Kur në draft mungon vendosja e dënimeve për shkeljen e dispozitave ligjore nga autoritetet dhe subjektet ose ka paqartësi në përcaktimin e këtyre dënimeve.
- Kur dënimet e vendosura për shkelje të dispozitave janë tepër të buta ose tepër të ashpra në raport me shkeljen në fjalë.

Për të shmangur këtë risk duhet pasur parasysh që drafti të përcaktojë qartë se në cilat raste dhe për çfarë shkaqesh janë të zbatueshme dënimet për shkelje të ligjit, si dhe që në draft duhet të jetë e përmendur në mënyrë sa më të qartë dhe të detajuar detyrimin e autoritetit publik për të zbatuar një normë të caktuar si dhe pasojat që do të meren në rast se nuk përmbushen këto detyrime nga ana e autoritetit publik. Paqartësia e përgjegjësive ligjore për të njëjtën shkelje.

Ky risk krijohet kur caktohen përgjegjësi të ndryshme për të njëjtën shkelje në ligje të ndryshme pa dhënë asnjë sqarim të rethanave në të cilat duhet zbatuar secila përgjegjësi.

24. Shkaqet joshteruese për ngarkimin me përgjegjësi ligjore.

Këto janë rastet kur përcaktimi i situatës në të cilën qytetarët mbajnë përgjegjësi ligjore për shkeljet nuk është përcaktuar në mënyrë të qartë duke lejuar kështu interpretime të ndryshme të situatave kur lind përgjegjësia ligjore.

Për të shmangur risqet e sipërpërmendura duhet pasur parasysh:

Përcaktimi i përgjegjësisë duhet të bazohet në një pikëpamje të qartë se është e nevojshme që një veprim të penalizohet me ligjin penal, në vend që të merren për të masa të tjera më të buta. Dispozitat që kanë të bëjnë me përgjegjësinë penale, në përputhje me parimin e ligjshmërisë, duhet të formulohen sa më saktë që të jetë e mundur. Si alternativë e dënimit penal për shkelje të dispozitave ligjore mund të jetë edhe dënimi administrativ. Ligjet shpesh përmbajnë sanksione administrative për shkelje të dispozitave të tyre.

Në rastet kur shkelja dhe organi kompetent për të ndëshkuar shkeljen nuk parashikohen në të njëjtën dispozitë, neni i sanksionit duhet të referojë saktësisht tek dispozita që autorizon dhënien e tij.

Gjithashtu duhet bërë kujdes që drafti të përcaktojë qartë se në cilat raste dhe për çfarë shkaqesh janë të zbatueshme dënimet për shkelje të ligjit. Duhet pasur kujdes që çdo përgjegjësi e veçantë ligjore për një shkelje të përkufizohet dhe të përcaktohet pa mëdyshje si dhe rrethanat në të cilat zbatohet kjo përgjegjësi të jenë të qarta.

VI. Mekanizmat e Kontrollit

Ministrat janë përgjegjës përpara Kryeministrit dhe Kuvendit, ndërsa nëpunësit civilë janë përgjegjës ndaj ministrit, sekretarit të përgjithshëm, shefave të departamenteve dhe eprorëve të tyre të drejtpërdrejtë. Megjithatë, të gjithë këta janë dhe duhet të jenë të përgjegjës përpara publikut në përgjithësi.

Ndërsa llogaridhënia e të emëruarve politike si psh ministri është i një natyre politike, përgjegjshmëria e nëpunësve civilë është një çështje më e komplikuar. Për këtë qëllim, çdo administratë publike moderne duhet të ketë mekanizmat e duhur institucionale që mundësojnë mbikëqyrjen dhe llogaridhënien.

Institucionet dhe mekanizmat mbikëqyrës ose të kontrollit mund të marrë forma të ndryshme, ato mund të jenë të brendshëm dhe të jashtëm. Në shumicën e rasteve mbikqyrja ushtrohet nga organet më të larta hierarkike, por në kohët moderne ka një rritje të mekanizmave të kontrollit gjysëm autonome (si psh inspektoriatet e ndryshëm) të cilat do të ishte mirë të përmendeshin shprehimisht dhe qartë në rastet kur legjislatori ka pasur si qëllim përdormin e tyre.

25. Mungesë/pamjaftueshmëri e mekanizmave mbikqyrës (hierarkike, të brendshme dhe publike)

Këto janë situata ku ka një mungesë e ndjeshme të parashikimeve mbi mekanizmat mbikqyrës.

Evidentohen sidomos kur mungojnë procedura të qarta të kontrollit mbi zbatimin e parashikimeve të draftit; kur mungojnë parashikimet për kufizimet për përfshirjen e nëpunësve publikë në marrëdhënie pasurore; mungojnë parashikimet për mundësinë për kontroll parlamentar, gjyqësor apo administrativ, si dhe për kontroll publik, nëpërmjet kërkesave, informacioneve që mund të merren nga shoqëria civile etj.

26. Mungesë/pamjaftueshmëri e mekanizmave për tu ankuar kundër vendimeve dhe veprimeve të autoriteteve publike

Rreziku qëndron në krijimin e një pushteti të pasfidueshëm diskrecional pa mundësi kontrolli. Megjithëse në këtë rast do të përdoreshin dispozitat e kodit të procedurave administrative. Identifikohet edhe nëpërmjet analizës së normave konkurruese, boshllëqeve legislative, mungesës së parashikimeve mbi procedurat administrative, etj.

VII. Gjuha

27. Formulimi i paqarte/ i dykuptimshëm që lejon interpretim abuziv

Ky risk evidentohet në rastet kur drafti i një akti ligjor përmban terma ose formulime të cilat janë të paqarta ose me dy kuptime.

28. Përdorimi i termave të ndryshëm për të njëjtën dukuri ose përdorimi i të njëjtit term për dukuri të ndryshme

Ky risk ka të bëjë me përdorimin jo të njëjtë të nocioneve në tekstin e draftit, duke përdorur terma të ndryshme për të treguar të njëjtin dukuri ose duke përdorur të njëjtin term për t'ju referuar dukurive të ndryshme. Kjo paqartësi krijon mundësi tek autoritetet publike për interpretimin e dispozitave sipas interesave të caktuara.

29. Termat e rinj që nuk përkufizohen në legjislacion ose draft

Kjo ka të bëjë me përdorimin e termave që nuk njihen në legjislacion, që nuk janë shpjeguar qartë në tekstin e draftit. Këto terma shkaktojnë liri interpretimi.

Për të shmangur risqet e sipërpërmendura duhet pasur parasysh:

Që çdo person të mund ta ndjekë, ta lexojë lehtësisht dhe ta kuptojë legjislacionin. Kështu, ligji duhet të jetë i formuluar në mënyrë sa më të thjeshtë, sa më të qartë dhe në mënyrë sa më të përmbledhur ose konçize që të jetë e mundur.

Struktura e ligjeve nuk duhet të jetë një mozaik logjik, por duhet të përputhet me mënyrën normale të menduarit të një qytetari me nivel mesatar intelektual.

Ligji duhet të jetë konkret dhe jo hipotetik.

Konceptet ligjore duhet të shprehen me fjalë që janë sa më të mirëpërcaktuara që të jetë e mundur, në mënyrë që të mos lihet vend për interpretime alternative. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për rregullime të cilat i japin kompetencë shtetit për të ndërhyrë në të drejtat e qytetarit.

Është gjithashtu e rëndësishme që dispozita të tilla të hartohen sipas parimeve të sigurisë ligjore dhe të parashikueshmërisë së ligjeve.

Legjislacioni duhet të hartohet në një gjuhë po aq të thjeshtë sa edhe të saktë. Hartimi i ligjeve me një gjuhë të thjeshtë ndihmon efikasitetin, i bën ato më të lexueshme dhe më pak të debatueshëm.

Në varësi të ligjit në fjalë dhe të personave që u drejtohet, ligji duhet të ekuilibrojë saktësinë me kuptueshmërinë. Megjithatë, ligjet me zbatim të përgjithshëm kanë shumë kategori përdoruesish. Pra, ligjet themelore duhet të jenë të kuptueshme për të gjithë, ndërsa ligjet që rregullojnë çështje specifike mund të përdorin një gjuhë më teknike.

Mbingarkesa e tekstit me shumë sinonime duhet shmangur. Ky rregull lidhet jo vetëm me stilin gjuhësor. Nëse përdoret një listë sinonimesh, dispozita mund të interpretohet sikur të ishte një sinonim i cili nuk është përfshirë në atë listë (me përjashtim të rasteve kur dispozita ka fjalë të përgjithshme përfshirëse si “çështje të tilla si a, b, c dhe ç” ose “a, b, c dhe ç ose të tjera”; por përdorimi i shprehjeve të tilla duhet shmangur sepse krijojnë paqartësi ligjore më vete).

Mos përdorni fjalët e panevojshme dhe të tepërta, për shembull, fjalët “më sipër” dhe “më poshtë” në fjali të tilla si (në nenin 6) “...përveç rastit të nenit 5 më sipër dhe nenit 12 më poshtë.”

Fjalitë duhet të jenë të shkurtra dhe të qarta.

Ideja kryesore duhet të jepet në fillim të fjalisë në qoftë se është e mundur.

Çdo fjali duhet të përmbajë një numër të kufizuar konceptesh. Përvoja dhe kërkimet empirike tregojnë se lexuesi mund të mbajë mend informacion vetëm për një pjesë të shkurtër të tekstit pa shenja pikësimi.

Duhet zgjedhur fjalë bashkëkohore dhe ato duhen përdorur në kuptimin e tyre të zakonshëm dhe kryesor. Megjithatë nuk duhen përdorur fjalë apo shprehje informale. Gjuha ligjore kërkon një shkallë të caktuar formaliteti. Duhet të shmanget përdorimi i fjalëve arkaike të cilat nuk përdoren shpesh apo nuk kuptohen, apo i neologjizmave të cilat nuk janë bërë ende pjesë e përdorimit të përditshëm të gjuhës shqipe. Kur ka një shkak të veçantë për moszbatimin e këtyre rregullave, atëherë fjalët duhet të përkufizohen.

Në tekstin ligjor, i njëjti koncept duhet të shprehet kudo me të njëjtat fjalë të cilat nuk duhen përdorur për dy ose më shumë koncepte të ndryshme. Fjalët duhet të përdoren me atë kuptim që përkon me përdorimin e tyre në pjesë të tjera të ligjit. Kjo praktikë bën që të shmangen pasiguria ligjore, paqartësitë e tekstit dhe mundësitë e keqinterpretimit.

Kur hartuesi përdor termat ligjorë duhet të mbajë parasysh kuptimin e tyre ligjor në sistemin ligjor bashkëkohor si dhe të kontekstit në rastet kur termi ka disa kuptime.

Nenet e tekstit ligjor janë, sigurisht nga pikëpamja gramatikore, në njëfarë mënyre të pavarur. Përemrat dhe mbiemrat duhet të përdoren me kujdes; përemrat që u referohen termave të përdorura më parë në nene të tjera nuk duhen përdorur. Ndonjëherë do të jetë e nevojshme që të përsëriten fjalët e përdorura në nenet e tjera. Megjithatë, veçanërisht brendapërbrenda një neni të vetëm, hartuesi duhet të marrë në konsideratë përdorimin e stilit rrëfyes për të thjeshtuar tekstin dhe për ta bërë atë më të kuptueshëm për përdoruesin, kur kjo mund të bëhet pa krijuar paqartësi.

Rekomandohet që në hartimin e ligjeve, kur është e mundur, të përdoret njëjësi në vend të shumësit me qëllim që të shmanget dykuptimësia e panevojshme. Për shembull: “Ministri përcakton procedurën për çdo lloj ankimi që parashikohet në këtë dispozitë” është më mirë se “Ministri përcakton procedurat për llojet e ankimeve që parashikohen në këtë dispozitë”.

Përkufizimet japin kuptimin e termave kryesore të përdorur në tekstin e ligjit. Këto dispozita vendosen në fillim të ligjit, sepse është e rëndësishme që të dihet sa më parë se çfarë duan të thonë fjalët dhe shprehjet e veçanta në ligj. Përdorimi i përkufizimeve duhet të jetë i ekuilibruar. Përdorimi i tepërt i teknikës së përkufizimit mund t'ia ndërlikojë punën lexuesit. Gjithashtu, do të bëhet vështirë për lexuesit nëse fjalët dhe frazat përkufizohen jo sipas kuptimeve të tyre të zakonshme. Përkufizimet përdoren për të dhënë përkufizime dhe nuk duhet të përdoren për të shprehur rregullime ligjore. Çdo përkufizim duhet të përmbajë një koncept ose një fjalë të vetëm.

SHËMBUJ PËR RISQET E HAPËSIRAVE KORRUPTIVE NË LEGJISLACION

I. KOHERENCA E DRAFTIT DHE PAJTUESHMERIA ME AKTE TË TJERË LIGJORË

Shembull: Ligj Nr. 138/2015 “Për Garantimin e Integritetit të Personave që Zgjidhen, Emërohen ose Ushtrojnë Funksione Publike”

Ky ligj mund të krijojë një përplasje me ligjin organik që është Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë. Kjo përplasje konsiston në afatet që parashikon neni 4 i projektligjit “Periudha e ndalimit të kandidimit, zgjedhjes apo ushtrimit të një funksioni të zgjedhur apo emëruar” me nenin 69 të kodit penal ku përcaktohet “Rehabilitimi” pra cilët persona do të konsiderohen të padënuar. Projektligji parashikon afate më të gjata rehabilitimi nga ato të parashikuara në Kodin Penal, gjithashtu për disa vepra penale projektligji, parashikon ndalim për kandidim, zgjedhje apo ushtrim të mandatit, që zgjat gjithë jetës për disa vepra penale që në kod parashikohet që mund të rehabilitohen.

II. MËNYRA E USHTRIMIT TË AUTORITETIT PUBLIK

Shembull: VKM “Për Rregullat, Procedurat dhe Mënyrat e Vënies në Dispozicion të Pasurive të Paluajtshme Shtetërore në Zonat me Përparësi Zhvillimin e Turizmit”

Akti nuk parashikon strukturat përgjegjëse për kryerjen e procedurave të caktuara por referon tek Ministria përgjegjëse për turizmin, duke krijuar konfunzion si për subjektin e interesuar ashtu edhe për vijshmërinë/përgjegjshmërinë e strukturës përgjegjëse (Kreu II). Nga ana tjetër, akti nuk parashikon afate procedurale për struktura e ngarkuara për zbatimin e tij, lidhur me procedurat që ndiqen për vënien në dispozicion

të pasurive të paluajtshme, paraqitjen e dokumentacionit etj. Gjithashtu, akti për Procedurën thirrje për aplikim, nuk parashikon strukturën përgjegjëse për shpalljen e fituesit, shqyrtimin e ankimeve ndaj vendimmarrjes etj.

III. JUSTIFIKIMI, INTERESI PUBLIK DHE MËNYRA E USHTRIMIT TË TË DREJTAVE DHE DETYRIMEVE

Shembull: Vendim “Për Krijimin e Bazës së të Dhënave Shtetërore për Sistemin e Shërbimeve të Punësimit”

Mungon relacioni shpjegues që duhet të shoqëroje draftin, në draft mungon paraqitja e kostos financiare të Sistemin të Shërbimit të punësimit

IV. TRANSPARENCA DHE AKSESI NË INFORMACION

Shembull: Mospublikimi sidomos i akteve normative dhe Këshillit të Ministrave, Ministrave apo të organeve të tjera administrative në gazetën zyrtare.

Një shembull tipik është mospublikimi i akteve normative në gazetën zyrtare. Megjithëse, pika 1 e nenit 117 të Kushtetutës së Shqipërisë përcakton “Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare”, nuk janë të pakta rastet kur qeveritë shqiptare kanë miratuar akte nënligjore normative dhe nuk i kanë publikuar në gazetën zyrtare. Ky është një shembull i shkeljes flagrante të interesit publik si dhe të shkeljes së Kushtetutës e cila i konsideron aktet e papublikuara në gazetën zyrtare si pa fuqi juridike.

V. LLOGARIDHENIA DHE PERGJEGJESIA

Shembull: Projektligji Nr. ____/2016 “Për Shërbimin e Provës”

Në projekt ligj nuk përcaktohet asnjë lloj detyrimi apo përgjegjësie që duhet të mbajë një autoritet publik për shkeljen e dispozitave të aktit ligjor. Si dhe nuk parashikohet asnjë instrument ku mund të ankohet personi të cilit i është bërë padrejtesi nga autoriteti public me qëllim përfitimi.

VI. MEKANIZMAT E KONTROLLIT

Shembull: Një shembull tipik nga e kaluara ka qenë dhe Ligji për të Drejtën e Informimit.

Ligji i parë për të drejtën e informimit i viti 1999 nuk përcaktonte mekanizma të kontrollit të zbatimit të tij. Kjo gjendje u rregullua me miratimin e ligjit të ri në vitin 2014 sipas të cilit u krijua Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

VII. GJUHA

Shembull: VKM “Për Mënyrën e Organizimit, Funksionimit dhe përbërjen e Komisionit të Kualifikimit të Audituesve të Brendshëm në Sektorin Publik”
Vihet re një mbingarkese teksti, me fjali të gjata dhe shpesh here të veshtira për tu kuptuar. Me i theksuar ky fenomen vihet re te Kreu III, "Zgjedhja e Trajnereve dhe Mbikqyresve", ku përcaktohen edhe masat e pagesave për trajneret.